

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
RÉFORME DOUANIÈRE
EN FRANCE

(Le projet Bokanowski du 11 août 1926)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 6 mars 1929, à 2 heures

PAR

R. VERDON

Président : M. TRUCHY, professeur

*Suffragants : { MM. AFTALION, professeur
PIROU, professeur*

ÉDITIONS MÉDICALES NORBERT MALOINE

27, RUE DE L'ÉCOLE-DE-MÉDECINE, 27

PARIS, 1929

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

LA
RÉFORME DOUANIÈRE
EN FRANCE

(Le projet Bokanowski du 11 août 1926)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 6 mars 1929, à 2 heures

PAR

R. VERDON

Président : M. TRUCHY, professeur

*Suffragants : { MM. AFTALION, professeur
PIROU, professeur*

ÉDITIONS MÉDICALES NORBERT MALOINE
27, RUE DE L'ÉCOLE-DE-MÉDECINE, 27
..... PARIS, 1929

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LA RÉFORME DOUANIÈRE EN FRANCE

(Le projet Bokanowski du 11 août 1926)

INTRODUCTION

Choisissant, parmi les différentes politiques douanières, celle qui paraissait le mieux convenir à son économie nationale, chaque pays semblait, avant la guerre de 1914-1918, avoir définitivement établi les statuts de son commerce international.

Mais l'année 1918 retrouva ces mêmes pays, complètement désemparés ; la grande guerre avait bouleversé l'ordre économique mondial, aussi bien au point de vue national qu'au point de vue international.

« La diminution des forces productives mondiales, « l'instabilité persistante des prix, le désordre monétaire chronique, la désorganisation du crédit et « des transports, les problèmes de tous genres que « pose l'exécution des traités de paix, la politique « en « ordre dispersé », suivie par les différents Etats « en cause, en l'absence d'une coopération intégrale « liée prématurément rompue, tels sont les princi-

« paux éléments de fait que nous trouvons à l'origine des graves difficultés économiques de l'heure présente (1) ».

La France était un des pays les plus cruellement atteints, frappée à la fois dans sa main-d'œuvre et dans ses moyens de production.

De son régime douanier basé sur les lois de 1892-1910, profondément modifié durant le cours de ces événements, que reste-t-il ? L'état actuel des choses permet-il d'y revenir ou consacre-t-il définitivement sa disparition ?

En un mot, quelle est la nouvelle orientation de la politique douanière française, voilà le but de l'étude que nous entreprenons et dont le motif nous a été fourni par le projet de réforme douanière déposé par M. le Ministre du Commerce, Bokanowski, le 11 août 1926.

Nous voudrions retracer rapidement l'évolution de la politique douanière de la France, de la fin du XIX^e siècle à l'année 1914.

Ensuite, après avoir passé en revue la nouvelle situation économique engendrée par la guerre, nous étudierons les procédés douaniers employés pour pallier à cette perturbation, ce qui nous conduira à examiner la tentative de réforme douanière, faite par M. Bokanowski en 1926.

Enfin, nous verrons la nouvelle orientation de notre

1. C.-J. Gignoux, *L'après-guerre et la politique commerciale*. Colin, 1924, p. 12.

politique douanière qui, après une évolution assez rapide, s'est tournée vers une méthode, nouvelle et extra-légale, qui s'est révélée au cours de nos négociations avec l'Allemagne.

Nous laisserons à l'avenir le soin d'apprécier la solidité de la réforme douanière opérée conformément à ce nouvel expédient.

CHAPITRE PREMIER

POLITIQUE DOUANIÈRE EN FRANCE

AVANT LA GUERRE

SECTION I

Des modalités de la protection douanière.

§ 1. — SYSTÈME TARIFAIRES.

L'institution de tarifs douaniers peut avoir trois objets. En premier lieu son objet peut être de procurer un revenu fiscal : l'Etat fait un prélèvement proportionnel à la valeur ou à la quantité des marchandises importées. Ensuite il peut être considéré comme protection du travail national. Ce seront des droits compensateurs pour rétablir l'équilibre, ou protecteurs pour le détruire au profit du produit national, selon les diverses influences de l'époque. Enfin on peut encore donner à cette institution le rôle de base à l'établissement de conventions de commerce.

Les systèmes employés se présentent sous trois aspects :

a) Tarif automme. C'est un tarif de droit commun que l'on s'engage à appliquer à tout pays contrac-

tant ; c'est une garantie de toute discrimination, mais le pays reste maître d'en modifier le taux selon sa politique ou ses besoins. Ce tarif est peu favorable aux échanges.

b) Tarif autonome susceptible de majorations, c'est-à-dire offrant l'avantage de représailles sur certains produits défavorisés par un pays.

c) Tarif autonome réductible par voie conventionnelle : pour obtenir un avantage il faut en accorder, aussi l'Etat qui fixe un tarif très élevé se voit faire des offres avantageuses contre un abaissement de celui-ci. Et cela de deux manières : ou bien ce tarif reste à l'état de menace pour éviter l'établissement de barrières commerciales internationales défavorables ; ou bien ce tarif est établi et il y a momentanément une période que la production cherche quelquefois à faire durer au détriment du consommateur.

La consolidation de droits est l'inverse de cette méthode puisqu'elle fixe définitivement certains droits qui ne pourront plus être modifiés.

d) Dans le but d'éviter toutes ces variantes, il existe le système du double tarif tel qu'il fut institué en France en 1892 : un tarif maximum à titre de menace, et un tarif minimum correspondant aux besoins. Restant autonome il ne peut être ni réduit ni consolidé, le pays conserve sa protection.

On peut même rendre ce double tarif exclusif de la clause de la Nation la plus favorisée et ainsi la France au lieu d'accorder son tarif minimum entier,

créera des droits intermédiaires permettant des négociations spéciales à chaque pays. Ou encore l'Espagne accorde son tarif minimum et fait des réductions conventionnelles jusqu'à 20 % de ce tarif aux pays contractants lui accordant le traitement de la nation la plus favorisée.

Enfin on trouve des tarifs de préférence, — tarifs intermédiaires, — telle la préférence impériale accordée par les Dominions aux Membres du British Commonwealth.

§ 2. — MÉTHODES CONTRACTUELLES.

Une nation peut passer des traités dans le but, soit d'obtenir l'égalité de traitement sur certains produits au moyen de la clause de la nation la plus favorisée, soit d'assurer à la partie contractante un régime lui permettant de lutter avec la concurrence des autres pays étrangers, en lui accordant un tarif minimum ou des droits conventionnels, soit, enfin, d'établir la réciprocité de fait ou de droit entre elle et son co-contractant.

On trouve à cet égard différentes conceptions :

a) Egalité des conditions commerciales ; un pays conserve son autonomie mais s'engage envers son co-contractant à ne faire aucune discrimination, sinon poussé par des nécessités nationales : c'est un élément d'instabilité et d'insécurité.

b) Traitement de la nation la plus favorisée ; c'est une clause par laquelle un pays s'engage à accorder

à tout contractant les avantages dont bénéficierait par la suite un autre pays. Mais cela n'implique nullement la réciprocité de fait ; de plus un tarif non autonome nécessite l'altération du régime pour accorder une concession ; ou bien un Etat se voit obligé d'élever son tarif pour se protéger d'un voisin dangereux au détriment d'un autre. Nous verrons du reste à propos du Traité de Francfort que cette clause peut être habilement contournée.

Cette réciprocité de droit étant insuffisante, comment rechercher la réciprocité de fait ?

Elle le fut de différentes manières :

a) Traitement conditionnel de la Nation la plus favorisée, comme dans le Traité France-Etats-Unis de 1778.

Toute faveur accordée à un tiers le sera au contractant, mais si cette faveur n'est pas accordée gratuitement, le contractant devra se soumettre aux mêmes conditions pour en bénéficier.

Cependant, il est trop difficile d'obtenir des concessions identiques de divers Etats sans frôler la discrimination, pour qu'un pareil Traité puisse présenter de réels avantages.

b) Réciprocité de fait limitée à certains échanges.

C'est ainsi que le Bill Dingley avait dressé une liste de produits avec leur pays de provenance, laissant présumer une taxation prohibitive de ces produits, si ces Nations menacées ne consentaient pas à faire des concessions aux Etats-Unis.

c) Système de droits conventionnels accordés à

un Etat et dont la clause de la Nation la plus favorisée fait bénéficier les autres au fur et à mesure.

Mais évitant ces largesses par une trop grande spécification, et élevant son tarif à un taux menaçant l'Allemagne avec ce système, obligeait les autres pays à demander un nouvel échange de concessions.

d) Double tarif avec clause de la Nation la plus favorisée, comme en France en 1892, mais alors, le pays, lié par son tarif minimum, ne peut faire de concessions sur ce dernier et ne peut profiter d'un avantage accordé sous condition par un autre pays.

e) Double tarif avec traitement limité de la Nation la plus favorisée, cette clause et le tarif minimum n'étant accordés que sur certains produits et contre des avantages spéciaux. C'est le système des droits intermédiaires, interprété dans ce sens en France à la suite d'une loi de 1919.

f) Double tarif avec conventionnalisation des droits : l'Espagne accorde, sous la menace de son tarif maximum, un tarif minimum sur lequel est greffé un tarif conventionnel.

De l'examen de tous ces régimes, il ressort que le principal élément d'un commerce international favorable se trouve bien plus dans la stabilité du régime employé, que dans la politique dont il est l'expression. Nous verrons que c'est là un des grands problèmes à résoudre pour la France, et que c'est dans ce but que nous avons sacrifié notre autonomie tarifaire, en faveur de la consolidation des droits, réclamée par la production.

Mais ce ne devait être là que le premier pas, une période de transition vers un avenir plus libéral.

Tous ces régimes disparates établis en vue de transiger sur des produits de nature différente, rendent impossible l'égalité de fait. Seule la liberté du commerce international en favorisant le développement de chaque production conformément à la nature et aux aspirations des différents pays, rendrait inutile l'établissement de ces multiples protections, et cette égalité serait obtenue par le libre jeu de la concurrence.

Mais ce temps n'est pas encore venu bien que la Conférence Economique Internationale, réunie en mai 1927 ait songé à l'internationalisation du régime douanier, ou tout au moins à la codification des règles qui devraient être adoptées dans toutes les conventions douanières.

Déjà en 1916, n'était-ce pas l'idée préconisée par M. G. Hanotaux, lorsqu'il écrivait :

« L'idée d'un Zollverein pur et simple, c'est-à-dire l'abolition de toute barrière intérieure étant écartée, ce qui se présente naturellement à l'esprit, c'est le projet d'une alliance économique entre les peuples alliés (1). »

Cette idée d'une alliance interalliée n'a pas vécu, peut-être la Société des Nations réalisera-t-elle une alliance plus complète.

1. *Le Figaro*, n° du 21 janvier 1916.

SECTION II

La politique douanière en France de 1892 à 1914.

§ 1. — LA LOI DOUANIÈRE DE 1892.

Le régime douanier en France était régi avant la guerre par la loi du 11 janvier 1892.

Quelle en est l'origine ?

A partir de 1873, l'Europe souffre de la crise des prix, augmentée par l'accroissement de la production et surtout des moyens d'expansion.

La tendance générale en Europe à ce moment est plutôt libérale, c'est l'époque de nombreuses conventions commerciales, enchaînant tous les pays contractants dans un tarif similaire, grâce à l'application de la clause de la Nation la plus favorisée : c'est le règne du tarif conventionnel modéré.

L'opinion en France est hostile au renouvellement de ce régime, et un projet de loi douanière est déposé en 1878.

La loi, votée le 7 mai 1881, tout en restant très modérée, et favorable à des conventions plus libérales, établit un tarif autonome absolu en ce qui concerne les produits agricoles.

Des Traités se passent avec un certain nombre de pays auxquels la clause de la Nation la plus favorisée accorde les mêmes avantages, tel celui conclu avec l'Allemagne à Francfort.

A noter, cependant, que, si par l'article 2, l'Allemagne donne satisfaction à la demande de M. Pouyer-Quertier, elle a su se dérober à la clause en question en multipliant sans limite la spécialisation de sa nomenclature, de telle sorte qu'une concession faite à un produit étranger ne peut s'étendre aux produits similaires de notre nomenclature.

Le protectionnisme agricole s'accroît en 1887 et cause la rupture avec l'Italie, qui, luttant sur le même terrain, est obligée de céder la première dans la suite.

Le 29 mars 1887 la loi Méline donne le pouvoir au Gouvernement de suspendre des droits et d'en imposer d'autres, car l'agriculture est menacée et l'industrie se plaint de la concurrence étrangère en France.

La nécessité d'une réforme douanière s'impose à nouveau, les conditions économiques ont changé.

Mais écoutons plutôt M. Méline :

« Ce qui s'est fait chez les autres nous oblige à
« prendre des mesures chez nous, et nous ne voulons
« pas supporter seuls les contre-coups de leur poli-
« tique douanière. La conséquence inévitable des
« tarifs élevés derrière lesquels ils se retranchent
« est de faire refluer sur nous tous les excédents de
« productions qui courent le monde en quête d'un
« marché, et qui trouvaient autrefois chez eux, des
« débouchés assurés. Si on jette les yeux sur le ta-
« bleau de nos importations dans les quinze der-
« nières années, on le voit monter à vue d'œil, au

« fur et à mesure que les principaux pays d'Europe
« élèvent leur barrière de douane. Si nous n'y fai-
« sions pas attention, nous finirions par devenir le
« déversoir de l'Europe tout entière. Est-il juste,
« est-il sage de laisser pour longtemps nos portes
« ouvertes quand tout le monde est en train de fer-
« mer les siennes ? (1) »

La loi est votée le 11 janvier 1892.

Faisant abstraction de discussion doctrinaire, influencée par le protectionisme général, cette loi établit un régime protecteur à la base duquel se trouve un tarif autonome.

Contrairement à l'Allemagne qui, sous la menace d'un tarif général élevé, invite les nations à conclure des traités d'où un enchaînement de conventions liant tous les Etats voisins.

La France possède donc un régime douanier nettement défini : deux grands principes dominant.

Le premier, c'est l'autonomie de notre tarif. Dorénavant nous n'acceptons plus de droits consolidés, le Parlement est seul maître de son tarif, et il peut le modifier comme il l'entend.

Le deuxième consiste à accorder la clause de la Nation la plus favorisée à condition que nos produits ne soient pas frappés de droits supérieurs à ceux qui frappent ceux des autres Nations. Ne faisant aucune concession particulière, c'est là, le seul point sur lequel peuvent se porter des négociations.

1. Chambre, séance du 3 mars 1891.

Armés d'un tarif général élevé, nous négocions sur le tarif minimum que nous accordons en tout ou en partie, contre des avantages équivalents. Mais ce dernier reste autonome, bien qu'il faille parfois accepter une sorte de consolidation en inscrivant le taux dans le traité, ou même demander au Parlement d'abaisser certains droits.

Il nous faut maintenant accorder notre politique contractuelle avec le nouveau régime.

Par la loi du 29 décembre 1891, le gouvernement obtient le pouvoir de négocier en dehors des Chambres, en restant dans la limite du tarif minimum. Nos traités sont prorogés, mais toujours pour une période très courte, avec les Etats nous accordant la clause de la nation la plus favorisée, et nous remplaçons le droit inscrit par une mention de référence au tarif minimum. Le tarif général s'applique aux autres pays, ainsi en est-il avec l'Italie jusqu'en 1898.

Mais le Parlement conserve toujours l'autonomie du tarif, et c'est ce qui amène une rupture momentanée avec la Suisse qui demande un abaissement de droit sur un grand nombre d'articles.

Cette autonomie tarifaire laisse cependant le jeu à certaines modifications, prévues ultérieurement par M. Méline, et même déjà les pouvoirs du Parlement ne sont respectés qu'en théorie, car lorsque ce dernier abaisse le taux d'un droit à la demande d'un pays, malgré qu'il n'y ait pas de consolidation proprement dite, peut-on modifier ultérieurement ce

droit sans provoquer la dénonciation de la convention !

Malgré tout le principe ne fut définitivement violé qu'en 1927.

Notons entre autres lois, la loi « cadenas » du 13 avril 1897, par laquelle le Parlement, afin de rendre encore plus efficace son pouvoir, et d'éviter les fuites possibles, se donne le droit de percevoir immédiatement les nouveaux droits dès qu'un projet est déposé en vue d'une majoration.

Mais de 1892 à 1914, la situation s'est encore transformée nous obligeant à entreprendre de nouvelles modifications douanières.

En politique douanière, il est un cercle vicieux auquel il est difficile de se soustraire ; c'est une question internationale et chacun calque sa conduite sur celle des autres : l'isolement est impossible, l'Angleterre elle-même menace de se transformer.

Or, nous avons vu l'échec du libéralisme en France, avant la politique protectionniste suivie par l'étranger. Ce n'était qu'un premier pas et nous allons voir une nouvelle progression de cette politique nous obligeant encore à élever nos barrières ; et ce sera une politique identique à laquelle nous assisterons en 1927, suivie du même effet.

La France essaie de réagir et se meut lentement dans cette voie, l'Angleterre reste encore loin derrière elle, et quelques petits pays conservent avec succès leur libéralisme.

Quelle sera donc la limite de ce mouvement ? La

Société des Nations se contentera-t-elle encore longtemps de démonstrations purement platoniques ?

C'est ce que l'avenir nous montrera.

Le début du ^{xx}e siècle voit donc les principales puissances étrangères adopter un nouveau tarif, plus protectionniste que le précédent.

La loi douanière allemande, loi d'Empire du 25 décembre 1902, élève les droits et augmente le nombre des positions de son tarif.

La spécialisation est telle, que non seulement chaque pays voit taxer ses produits d'une manière différente, mais encore que toute concession est strictement limitée au bon plaisir du législateur qui se joue de la clause de la Nation la plus favorisée.

C'est l'agriculture qui lance cette réforme, aidée par l'Industrie. Seulement, un tarif minimum élevé est un obstacle, et grâce à lui l'Allemagne poursuivra sa politique de traités commerciaux, à long terme avec tarif annexé.

En résumé, avant la guerre, la politique allemande douanière est protectionniste à outrance avec faculté de libre échange conventionnel.

Aux Etats-Unis, leur situation indépendante leur permet d'imposer leur tarif. La loi Payne Aldrich du 5 août 1909 exclut toute convention, antérieurement prévue par la loi Dingley, elle est ultra-protectionniste.

Des deux tarifs, l'un est trop élevé, et le second encore élevé est obtenu après une « proclamation » accordée contre garantie de « undue discrimination ».

C'est l'ultra-protectionniste conforme à l'autonomie intransigeante de la doctrine Monroe et à leur situation économique qui permet aux Etats-Unis de ne pas être tributaires de l'étranger, sauf peut-être pour la soie et le caoutchouc, mais ils sont certains d'en trouver malgré tout, en échange de produits qu'ils possèdent en abondance.

Le Canada en 1907 établit trois tarifs :

Un tarif général, tarif de guerre ;

Un tarif préférentiel pour les Dominions ;

Un tarif intermédiaire servant de base aux conventions, mais sans être irréductible.

Enfin la Grande-Bretagne, libre échangiste, accorde un tarif libéral contre la clause de la nation la plus favorisée.

N'ayant pas de tarif protecteur, elle se trouve menacée par le Dumping, et un mouvement se dessine en 1903 en vue d'une réforme douanière ; mené par Chamberlain, repris par Balfour en 1910, il laisse entrevoir une tendance protectionniste sur certains produits, — avec un tarif préférentiel pour les colonies et les Dominions, — que la grande Guerre déclanchera automatiquement quelques années plus tard.

§ 2. — POLITIQUE DOUANIÈRE DE 1910 A 1914.

Le protectionnisme, adopté par les principales Nations productrices et commerçantes, oblige la France à réviser ses tarifs en 1910.

L'Agriculture et l'Industrie sont florissantes et l'importation l'emporte de peu sur l'exportation, ce qui est rationnel. Mais nos produits souffrent du relèvement général des tarifs étrangers et du Dumping. Il faut donc penser à nos nouvelles productions, limiter nos concessions, augmenter l'écart entre les deux tarifs, user de représailles contre ce Dumping. Car dit M. Klotz : « en matière de révision, les décisions à prendre doivent surtout s'inspirer des faits nouveaux » (1).

Le 19 juin 1903, une étude des tarifs étrangers est déposée à la Chambre ; une commission d'enquête, réunie en 1907, se montre favorable à la politique antérieure avec accroissement des droits et notre nouvelle loi douanière est promulguée le 29 mars 1910.

Notre tarif s'affirme autonome avec double taux. Le Sénat refuse le principe de droits intermédiaires qui, obligatoirement conventionnels, seraient contraires à notre politique, mais toutefois l'on peut encore accorder notre tarif général de 1892 : curieuse contradiction !

Les lois Méline et « cadenas » sont conservées, et l'article 3 prévoit des surtaxes de représailles contre un traitement défavorable, même sur des produits non taxés au tarif ; sans compter « des dispositions appropriées aux circonstances, mais sous ratification de ces décrets par les Chambres ».

1. *L'Opinion*, n° du 25 février 1908.

Enfin des droits compensateurs sont prévus contre les primes directes et indirectes.

En résumé : accroissement des tarifs, augmentation des articles taxés et spécialisation plus grande des positions de la nomenclature.

On cherche à rétablir l'équilibre entre les prix de revient à l'étranger et en France, aux dépens du consommateur, mais c'est la répercussion de la politique internationale actuelle.

Voyons maintenant quelle est notre activité en matière contractuelle à la veille de la guerre.

Conformément à notre régime douanier nous ne pouvons pas passer de conventions à tarif annexé car il nous faudrait d'abord les dénoncer avant de pouvoir changer les droits ; et ces conventions ne peuvent être dénoncées qu'après 12 mois : notre tarif conserve donc sa complète autonomie.

Les derniers traités conclus avant la guerre sont : en 1906, l'accord avec la Suisse, auquel nous refusons d'annexer des droits ; en 1907, un projet de convention avec le Canada qui lui accorde notre tarif minimum, sans consolidation contre son tarif intermédiaire dont n'est baissé que le taux de quelques articles ; le tout consolidé et avec clause de la nation la plus favorisée.

Le traité qui ne fut signé que plus tard, diffère peu de ce projet malgré les hésitations causées par la crainte de voir notre marché inondé par l'industrie canadienne en plein développement, et

d'être placés sur le même rang que les autres importateurs sur le marché canadien.

Conformément à la nouvelle loi il nous faut en Amérique obtenir la « proclamation ». Nous évitons la surtaxe de 25 % *ad valorem*, en échange de quoi nous accordons notre tarif minimum sur quelques produits, le reste étant réglé par l'ancien tarif général.

Ne serait-ce pas là une entorse à nos principes, et ce tarif ancien qui ne peut plus être modifié n'est-il pas un tarif annexé ?

L'Espagne ayant changé son tarif par l'Arancel de 1906, la France entreprend des négociations qui aboutissent à une rupture.

Finalement un *modus vivendi* provisoire accorde notre tarif minimum contre son tarif le moins élevé ; accord défavorable à notre commerce, puisque les autres nations obtiennent des réductions que nous n'avons pas.

Le Portugal, sous une influence protectionniste excessive, annonce un accroissement de 100 % possible ; et un dégrèvement de 30 % pour les Etats lui accordant un régime favorable. Des négociations aboutissent en 1911, et la France obtient sur certain articles, des taxes inférieures au tarif général portugais, tarif unique comprenant des droits spécifiques et des droits *ad valorem*, suivant les produits.

Quant à la Belgique, elle tente un projet de loi de représailles contre la France, mais sans proportion et frappant plus les Belges que nous.

En résumé, sous l'empire de la loi de 1892-1910, la France a contracté 62 conventions dont 35 accordent à nos contractants le bénéfice du tarif minimum pour la totalité de leurs produits. L'usage progressif de la clause de la Nation la plus favorisée facilite ces ententes.

On peut dire que la situation économique avant la guerre est en plein développement.

La protection douanière, bien qu'accrue, n'est pas prohibitive, et chaque pays, se cantonnant dans ses spécialités, favorise l'essor du commerce international. Il ne serait pas venu à l'idée de l'Italie de traiter des minerais puisqu'elle n'en possède pas dans son sous-sol, à l'Angleterre d'assurer ses besoins alimentaires, ni à la France de lutter avec l'Allemagne sur le terrain des produits chimiques.

En France, l'industrie des produits finis se développe considérablement et nos échanges avec l'étranger nous sont favorables ; notre monnaie est appréciée et nous possédons le crédit nécessaire ; l'agriculture produit des objets d'alimentation recherchés. Mais déjà l'on se plaint d'un début de déséquilibre dans la protection industrielle et agricole. L'agriculture est, de plus, à la merci du gouvernement qui la traite en conséquence, lorsque l'opinion lui impute la hausse des prix.

C'est le début d'une situation qui trouvera son complet développement après la guerre, car celle-ci va bouleverser tout l'ordre des choses.

Chaque Etat se trouvera renfermé sur lui-même,

et des besoins nouveaux auxquels il n'était pas préparé devront être satisfaits.

De là proviennent le renversement complet de notre politique douanière et le recours à des moyens de fortune auxquels il sera très difficile de mettre fin.

Nous verrons que la liquidation de cette situation enferme trop d'éléments concomitants pour qu'on puisse en prévoir une issue définitive.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DOUANIÈRE DE LA FRANCE DE 1914 A 1926.

SECTION I

La politique douanière pendant la guerre.

Avec la guerre les discussions théoriques n'ont plus d'influence, il ne s'agit plus d'hésiter entre libre échange ou protectionnisme mais d'agir. Et cette action naîtra au fur et à mesure que la situation le nécessitera.

La consommation s'amplifie alors que se réduit la production, mais les moyens de production manquent : toute la main-d'œuvre valide disparaît dans la mobilisation ; une grande partie des usines ferment et ne renouvellent plus leurs stocks, le reste va s'employer sous la surveillance de l'Etat à pourvoir le pays en munitions.

D'un autre côté, il faut songer à remplacer les produits indispensables que nous importons, des usines de produits chimiques par exemple, vont se monter ; en attendant qu'elles soient prêtes à livrer, il faut restreindre la consommation des marchandises circulant encore.

Par conséquent il est nécessaire, malgré tout, d'importer pour satisfaire nos besoins les plus urgents. Alors qu'en 1913 l'excédent des importations était de 4.500 millions, il monte en 1915 jusqu'à 15 milliards et atteint même en 1917 21.500 millions. D'où une hausse de prix contre laquelle les droits de douane sont insuffisants ; ce ne serait pas un remède de les élever, il ne s'agit plus de protectionnisme luttant contre la concurrence en faveur de nos industries, mais d'améliorer la balance commerciale et la balance des comptes, en prohibant l'entrée des produits dont la population civile peut se passer ; on ne développe plus la production, on restreint la consommation : c'est une mesure de guerre. De même est interdit la sortie de l'or et des capitaux, et pareillement en Angleterre et en Italie. De plus le système de la priorité, permet, vue la pénurie de moyens de transport, de faire passer les produits indispensables avant les autres.

L'Industrie et l'Agriculture se sont donc inclinées devant la nécessité nationale, et l'Etat leur fournit la main-d'œuvre : les ouvriers spécialistes sont rappelés vers l'arrière, les paysans obtiennent des permissions au moment de la récolte, enfin les femmes se mettent à la besogne.

Sans vouloir parler des abus qui entrent toujours dans des mesures de ce genre, nous nous permettons de souligner l'aggravation de l'inégalité entre ces deux branches de la production et sa répercussion dans l'économie d'après guerre.

En effet, d'un côté, nous avons des usines auxquelles l'Etat ne ménage pas l'argent, car c'est une question vitale pour la Guerre ; elles font des bénéfices énormes, offrent à des femmes un salaire considérable.

De l'autre côté, l'agriculture travaille comme elle peut, l'usine lui arrache une grande partie de sa main-d'œuvre : le travail est moins pénible, la vie plus facile dans les villes, et ce qu'elle produit dans ces conditions, l'Etat le lui réquisitionne. Cela semble tout naturel, n'est-ce pas la Nature qui se charge du travail !

Or que verrons nous après la guerre ?

D'une part, l'usine continuera à produire et attirer des bras, l'Etat protégera sa production au moyen de droits de douane, le coût de la vie haussera.

D'autre part, l'agriculture qui aura déjà du mal à se remonter, servira de rançon à l'industrie, on lui imputera la vie chère, et de ses produits soumis à une réglementation pénible, elle nourrira l'ouvrier, incorporant ainsi au produit manufacturé un élément qui ne lui sera pas payé.

Mais avant d'étudier cette question, examinons rapidement l'évolution de notre politique douanière au cours de la guerre dans la restriction progressive de notre marché national et dans nos rapports avec l'étranger.

A. — *Les prohibitions.*

Les différentes mesures de guerre prises sous la forme de prohibitions furent les suivantes :

En premier lieu, prohibition de commerce avec l'ennemi : il est interdit par les décrets du 27 septembre 1914 et la loi du 17 août 1915 de faire le commerce non seulement avec les ennemis mais encore avec leurs ressortissants sur les territoires neutres. Cela met difficilement à l'abri la bonne foi des commerçants malgré la publication de la *Liste noire française*, indiquant lesdits ressortissants. Le tout fut aggravé par le décret du 13 mars 1915 donnant l'ordre de saisir tout produit voyageant entre la France et un pays ennemi.

A cette époque, l'opinion en France est fortement montée contre tout ce qui touche à l'Allemagne, et cette mesure est non seulement assez bien accueillie, mais on va même jusqu'à souhaiter une complète rupture et la mise hors la loi de l'Allemagne par tous les alliés, une fois le calme revenu. Mais l'avenir devait montrer non seulement l'impossibilité d'une rupture absolue, mais encore l'inefficacité d'une restriction partielle. C'est du reste la pensée qui se dégage de la Conférence des pays de l'Entente tenue à Paris en juin 1916, dans le but de préparer l'alliance économique des peuples alliés.

Ces derniers malgré tout sont obligés de prévoir une reprise de commerce avec l'Allemagne, ils

veulent simplement se défendre contre l'hégémonie commerciale, le dumping de l'Allemagne : « Restreignons nos rapports. » Et on lui refusera le traitement de la Nation la plus favorisée pendant un temps déterminé, avec seulement quelques prohibitions nécessaires à la vie économique des pays alliés. Et on ira même plus loin au moment des paiements en nature, après l'accord de Wiesbaden.

Mais pour l'instant il faut restreindre les échanges. Viennent donc ensuite les prohibitions d'exportation. En vertu de l'article 34 de la loi du 17 décembre 1814, promulguée par Louis XVIII pour se donner le temps de « méditer » une réforme douanière, le Gouvernement a plein pouvoir pour empêcher toute sortie, sauf dérogation individuelle accordée par la « Commission interministérielle des dérogations aux prohibitions de sortie », et autorisation à certains pays d'importer les commandes nécessaires à la guerre contre « attestation » de leur gouvernement.

Remarquons cette politique suivie par le Gouvernement, de s'immiscer de plus en plus dans les pouvoirs du Parlement. — Ici il possède une excellente excuse, la guerre nécessite des mesures rapides. — Mais lorsque le calme sera revenu, nous verrons comment celui-ci gardera ses positions, et finira par transformer son pouvoir provisoire en politique définitive de 1919 à 1927.

La loi du 6 mai 1916 autorise le Gouvernement à prononcer des prohibitions d'entrée par simple dé-

cret. Cette loi exorbitante de droit commun, fut prorogée dans la suite par des décisions parlementaires et resta en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 1923, époque à laquelle le Parlement reprit ses prérogatives qu'il ne conserva du reste que peu de temps.

Au début, les importations prohibées sont simplement somptuaires, mais à partir de 1917 c'est la prohibition totale de ce qui n'est pas absolument indispensable à la vie du pays, sauf dérogations particulières accordées par des Comités et sous comités. On compte même sur l'établissement de Consortiums et de comptoirs d'achat, qui, autorisés par le Gouvernement, et sous sa direction, pourraient seuls importer en France.

Mais le résultat fut à peu près nul, car le Comité, chargé de veiller à l'exécution de cette mesure, n'eut qu'un seul but dès qu'il fut réuni, c'est de se supprimer lui-même.

Ce régime de prohibition n'alla pas sans amener des protestations de la part de nos alliés et des neutres auxquels il faut donner satisfaction.

B. — *Des accords commerciaux.*

Nos besoins sont solidaires avec ceux des alliés et ces prohibitions sont supprimées pour partie en leur faveur.

Le 24 août 1917 un accord est signé avec l'Angleterre, levant en principe toutes les prohibitions ; le 30 mai 1917 avec l'Italie, mais l'entrée est fixée

à un certain contingent ; enfin le 29 décembre 1917 avec la Suisse et le 28 février 1918 avec l'Espagne, pays neutres auxquels nous fixons des contingents.

Or vers la fin de la guerre se place un événement aussi important dans notre politique contractuelle que la loi de 1916 dans notre réglementation intérieure. La France veut faire table rase du passé, la situation actuelle l'oblige en quelque sorte à recourir à la politique de l'économie fermée. Par conséquent elle dénonce le 23 avril 1918 toutes les conventions encore en vigueur, ces conventions devant donc prendre fin 12 mois après.

Mais cette théorie, pour défendable qu'elle soit en temps de guerre, n'est pratiquement pas soutenable au moment où la production mondiale concentre tout son effort à la reconstitution des capitaux détruits.

Le régime douanier français ne vivra plus que d'expédients ; nous commençons par proroger toutes ces conventions de trois mois en trois mois, afin de nous donner le temps d'en établir d'autres sur de nouvelles bases.

Or ces bases, nous verrons la difficulté qu'il y aura à les établir et comment il nous a fallu passer outre par la suite, donnant naissance ainsi à une nouvelle politique, toute d'« empirisme aveugle ».

En attendant il s'ensuivit dans l'Europe nouvelle des inégalités fâcheuses ; tandis que par la prorogation des conventions d'avant-guerre, nombre de pays continuent à bénéficier en France de la clause

de la Nation la plus favorisée, les nouveaux Etats alliés avec lesquels nous avons intérêt à nous lier (par exemple, Pologne, Tchécoslovaquie et Royaume des Serbes Croates et Slovènes), se la voyaient refuser en dépit des contre parties qu'ils se déclaraient prêts à nous offrir.

Nous allons voir maintenant comment la France a essayé de liquider la situation qu'elle s'était ainsi créée pendant la guerre.

SECTION II

La politique douanière après la guerre.

La France avait donc été obligée pendant la guerre de suppléer aux lacunes de son régime douanier qui ne prévoyait pas de moyens préventifs contre la hausse des prix et la crise des changes, par un réseau assez imposant de prohibitions d'entrée et de sortie.

Nous avons cru alors à l'efficacité d'une politique interalliée, mais devant son insuccès, et la dispersion définitive du Conseil Economique Suprême, il nous fallut songer au retour d'une politique de liberté commerciale capable de relever notre richesse nationale.

§ I. — SYSTÈME DES COEFFICIENTS.

La France essaie donc de revenir en arrière et d'effacer peu à peu la plupart des prohibitions, mais notre tarif de 1892-1910 est insuffisant et la vague protectionniste qui déferle sur le monde nous rappelle à la réalité.

La hausse des prix a complètement bouleversé l'économie de notre tarif spécifique, l'incidence des droits y est d'autant diminuée que notre monnaie se déprécie.

Aussi, pour rétablir l'équilibre entre le prix d'avant-guerre et la valeur réelle du produit à l'heure actuelle, évaluée en monnaie dépréciée, chaque droit est greffé d'un certain coefficient qui correspond à ce pourcentage.

Ce système est mis en vigueur par le décret du 8 juillet 1919 suivi de plusieurs autres, finalement codifiés le 29 juin 1921. Cette dernière péréquation frappe presque tous les produits, mais la protection est moindre pour les produits agricoles : le déséquilibre s'accroît.

La moyenne est entre trois et quatre et l'Administration soulève des protestations en faveur d'une politique plus modérée lorsqu'elle annonce une prochaine révision à venir.

Mais cette politique des coefficients qui, dans le but de maintenir constamment l'incidence des prix, engendre une instabilité complète, n'a pas néces-

sité une nouvelle réforme, car la loi du 6 mai 1916 qui en est le corollaire ne va plus être prorogée.

Déjà lors de sa dernière prorogation le 31 décembre 1921, cette loi avait laissé entrevoir une politique plus libérale, car au pouvoir d'« augmenter » le tarif douanier, le Gouvernement s'était vu adjoindre celui de la « modifier », donc la possibilité de l'abaisser.

C'est en effet ce qui résulte des travaux préparatoires. Le projet de loi avait conservé le mot « augmenter », de même le rapport de la Commission, présenté par M. Edouard Néron. Le Gouvernement était d'accord ; « il nous semble que la tâche poursuivie par le Gouvernement dans le but de faciliter le relèvement économique de notre pays, est loin d'être achevée, » mais le sens de cette nouvelle prorogation n'apparut réellement qu'au cours de sa discussion à la Chambre le 29 décembre.

M. Isaac déclare : « il s'agit maintenant de proroger le pouvoir du Gouvernement pour qu'il puisse le cas échéant modifier les droits de douane. Je dis bien « modifier » ; c'est en effet sur cette simple expression que porte mon observation. C'est ce mot que je voudrais substituer au mot « augmenter » parce qu'il semble résulter du texte de l'article unique du projet de loi, que nous ne devons jamais plus entrevoir que des augmentations de droits de douane... On peut entrevoir certains cas où il sera conforme à l'intérêt général, non pas d'augmenter les droits de douane mais de les atténuer dans une

certaine mesure ». Et cet amendement fut voté après approbation de M. Dior, ministre du Commerce, et M. Haudos, Président de la Commission des Douanes (ce dernier avait pensé que « qui peut le plus, peut le moins »).

Cette tentative rencontrera du reste une vive opposition de la part des protectionnistes. C'était pourtant la politique indispensable à nos intérêts, principalement après l'accord de Wiesbaden autorisant l'Allemagne à se libérer par des réparations en nature. Notre tarif, en effet, prohibitif pour les produits allemands, empêchait que nous nous adressions avec avantage à ces derniers.

Il est du reste curieux de noter la contradiction qui existe dans l'interprétation de ce texte puisque le Gouvernement se crut obligé de demander au Parlement de réduire les droits pour procéder aux ajustements nécessaires, tandis que d'un autre côté il usait de ce nouveau pouvoir pour consentir à l'occasion de diverses négociations commerciales, des abaissements de coefficients, ce qui ne fut pas sans provoquer des protestations de la part des défenseurs de l'autonomie tarifaire.

Malgré tout l'on sent qu'il faut revenir aux pratiques légales et ne pas faire plus longtemps le jeu du protectionnisme aux dépens de nos relations commerciales, et M. Landry demanda au Parlement l'abrogation de la loi de 1916, abrogation votée le 1^{er} janvier 1923.

Malheureusement rien ne laisse prévoir la sup-

pression des coefficients. La plupart trouvent que par sa mobilité, ce système permet de pallier à ces nouveaux éléments qui sont le change, l'inégalité des charges, le taux des salaires.

Et c'est à ce moment que se place la première intervention de la voix agricole qui s'est concentrée et commence à réagir contre un régime qui l'étouffe.

§ II. — CRISES ÉCONOMIQUES.

Le conflit avec l'agriculture fut soulevé par la crise viticole de 1923 ainsi que par la crise des changes.

L'agriculteur veut mettre en valeur l'inégalité de traitement existant entre lui et l'industriel. Ce dernier seul est protégé et ainsi l'agriculteur est frappé deux fois : dans ses produits et dans ses besoins de produits industriels. La surproduction du vin amenant une mévente, il la met sur le compte de l'importation et réclame des droits protecteurs. Il parle même de faire dénoncer les accords passés avec les pays producteurs de vin, et au début il va jusqu'à demander le paiement des droits en or, ce qui affecterait du coefficient 9 le taux d'avant-guerre.

La crise apaisée renaît avec la hausse du change qui fait monter parallèlement les prix.

Le Gouvernement parle d'échelle mobile, abaisse le droit sur le blé de 50 % et prépare un projet de suppression de droits sur les denrées de première

nécessité, d'où nouvelle protestation des agriculteurs qui réclament un abaissement identique sur les produits industriels dont ils ont besoin.

Le déséquilibre dont nous parlions commence à se situer, l'agriculteur réclame une protection identique à celle de l'industriel ; puisque la vie est chère que cette égalité soit obtenue en nivelant par le bas, mais qu'on ne continue pas à restreindre leurs efforts.

Or, ce déséquilibre va en s'accroissant : les prohibitions reviennent provisoirement à la sortie et à l'entrée, ainsi que des taxes *ad valorem* sur grand nombre de produits, la France est prisonnière de sa politique ; plutôt que d'abaisser les droits elle va encore les relever et empirer la situation.

On discute beaucoup sur le moyen de compenser l'incidence du change, et finalement une loi du 6 avril 1926 augmente de 30 % nos droits spécifiques. Mais cet ajustement est forcément instable et au mois d'août M. Poincaré est obligé d'opérer une nouvelle majoration de 30 %, conformément à la loi du 3 août 1926. Cette loi, d'une portée générale, donnait au Gouvernement, dans son article 13, le pouvoir de procéder aux réajustements nécessaires, — « en raison des inégalités créées par la situation monétaire actuelle et jusqu'à la promulgation de la loi portant révision générale du tarif des douanes », réforme dont nous parlerons plus loin.

L'inégalité entre l'agriculture et l'industrie a dès lors atteint son maximum. Nous verrons leur situa-

tion réciproque lorsque nous aurons examiné la marche suivie par notre politique contractuelle et sa nouvelle orientation.

§ III. — CONVENTIONS DOUANIÈRES ET DROITS INTERMÉDIAIRES.

Nous avons vu que la France a dénoncé toutes ses conventions en 1918 et que revenue à un sentiment plus exact de la valeur du développement de notre commerce international elle les a prorogées momentanément et dans l'attente de la conclusion de nouveaux accords.

Mais la situation de notre politique tarifaire prohibitive et excessivement instable, n'offre pas aux Nations Etrangères un terrain suffisamment solide pour leurs négociations. Chaque pays prétend à des concessions spéciales que nous ne saurions accorder à tous sans annihiler complètement notre politique intérieure.

Comment résoudre la question : notre tarif général va être augmenté de 400 % en 1921, notre tarif minimum est déjà élevé. Un expédient seul peut nous sortir de là.

Le Parlement renverse le droit commun le 29 juillet 1919. Par cette loi, qui complète l'article 1^{er} de la loi du 11 janvier 1892, le Gouvernement est autorisé à accorder par décret, sous réserve de ratification par les Chambres contre des avantages corrélatifs, pour une durée déterminée, des « réductions

de droit sur le tarif général, calculées en pourcentages, sur l'écart existant entre le tarif de droit commun et le tarif minimum ».

Pour comprendre l'interprétation donnée à cette loi, il faut se reporter aux travaux préparatoires.

Que trouvons-nous dans le projet de loi ?

A l'heure actuelle, y est-il dit, nos négociateurs n'ont le choix qu'entre 3 systèmes :

Ou accorder le tarif minimum contre des avantages corrélatifs et le traitement de la Nation la plus favorisée, ou une partie seulement du tarif minimum, ou enfin le tarif général. Ils n'ont pas d'initiative.

Il faut donc pouvoir négocier entre les deux tarifs et en accordant un pourcentage de l'écart qui existe entre les deux, il n'y a pas de consolidation puisque les tarifs eux-mêmes restent autonomes. Seulement pour éviter de généraliser à l'égard de tous les contractants une concession faite à un seul « à l'avenir..., à la suite d'une étude très attentive des avantages que peut présenter la clause de la Nation la plus favorisée et des inconvénients qui lui sont inhérents, il a été reconnu que pour autant qu'elle a une portée générale, elle doit être écartée de nos futures conventions douanières (1) ».

Et cette pensée se trouve précisée dans le rapport de la Commission : « Renoncer à stipuler la clause de la nation la plus favorisée d'une façon générale

1. Exposé des motifs. Projet de loi. Document Parlementaire, n° 5694.

et automatique, ne veut pas dire qu'on s'abstiendra de la prévoir dans certains cas particuliers.

« Nos diplomates pourront au contraire la stipuler pour quelques produits et en échange la concéder pour certains autres (1). »

Notre nouvelle politique contractuelle s'affirme comme voulant être un échange d'avantages corrélatifs, bien que rendus assez précaires de notre côté par le jeu des coefficients ; si elle rend nos négociations difficiles et contradictoires, il nous faut en chercher la cause dans cette législation imprécise qui s'écarte des textes toujours en vigueur de 1892-1910, au moyen d'une interprétation extra légale. Déjà, lors de notre réforme douanière de 1910, le Sénat avait repoussé le système des droits intermédiaires, il a fallu la guerre pour lui faire reconnaître les mérites qu'il n'avait pas neuf ans plus tôt.

Voyons maintenant l'application de ces nouveaux principes dans nos négociations.

Lors de la discussion de l'accord avec la Tchécoslovaquie, il nous faut transiger et lui accorder une sorte de clause de la Nation la plus favorisée, limitée à ce tarif intermédiaire : discussion qui n'aboutit du reste qu'en 1923.

Avec l'Espagne, ce nouveau système permet au contraire d'égaliser les concessions, car le tarif minimum espagnol est plus élevé que le nôtre. Nous obtenons des réductions sur certains produits, le

1. Rapport de la Commission des Douanes par le duc de la Trémoille. Doc. Parl., n° 5872.

tarif complet avec clause de la Nation la plus favorisée sur d'autres et quelquefois le tarif minimum simple. En échange de quoi nous accordons soit la franchise, soit le tarif minimum, soit des réductions sur le tarif général.

Le Canada nous accorde son tarif intermédiaire avec clause de la Nation la plus favorisée, contre un très grand nombre de droits intermédiaires, et notre tarif général de 1910, tant que les Américains en jouiront. Ces derniers en effet ont obtenu cet avantage lors du relèvement de notre tarif général en 1921, et en contre partie le Bill Fordney qui réformait le tarif américain, nous frappe des plus lourdes taxes. Les Etats-Unis continuent leur politique d'intransigeante autonomie commencée en 1909.

Un « *modus vivendi* » conclu avec l'Italie aboutit en 1923 à un accord sur les soies dans lequel tous les éléments économiques susceptibles de favoriser l'égalité entre les produits des deux pays, sont étudiés.

Le 25 juillet 1923 une loi consacre l'accord conclu avec l'union douanière Belgique-Luxembourg, le 12 mai 1923, mais le Parlement Belge ne le ratifie pas. Il faut signaler cependant l'innovation suivante : Nous consolidons nos droits tant qu'il n'y aurait pas un relèvement des prix au moins égal à 20 %. C'est une clause que nous allons retrouver dans le projet de réforme déposé à la Chambre en 1926 et dans nos conventions passées ultérieurement.

Nous avons passé des accords successivement avec l'Autriche, à l'expiration des clauses économiques du traité de Saint-Germain, avec la Turquie à Lausanne, tandis que nous dénoncions ceux passés avec l'Espagne, le Portugal et la Grèce. Des avenants furent signés par la suite avec la Belgique et l'Espagne.

Nous avons assisté depuis la guerre à une politique douanière dont le principal élément est l'instabilité.

D'un côté protectionnisme à outrance, le Parlement n'est plus maître de ses tarifs ; l'empirisme aveugle, auquel la France a eu recours, a créé un courant violent de protestations ; notre commerce international se plaint, et le régime actuel ne fait qu'empirer la hausse des prix.

D'un autre côté, nos négociateurs n'ont entre les mains aucun élément de stabilité, la France doit avoir recours à un système contraire à notre législation, et qui ne satisfait personne. S'il est suffisant au Ministère du Commerce pour traiter avec de petits Etats, ce n'est pas avec cet expédient que nous verrons aboutir nos négociations avec l'Allemagne. — Or l'échéance du 10 janvier 1925 est passée, après laquelle les clauses du Traité de Versailles prennent fin et l'Allemagne reprend sa liberté douanière. Du reste nos négociateurs ne savent même pas s'ils peuvent accorder la clause de la nation la plus favorisée ou non, et l'Allemagne ne négociera que si on la lui accorde.

De tout cela une idée se dégage, celle de la néces-

sité d'une réforme. Mais une réforme douanière est une question complexe ; elle doit s'inspirer de quantité d'éléments, principalement des faits nouveaux.

Le Gouvernement l'a compris et ayant activé la rédaction de son projet de réforme, il l'a déposé en 1926 sur le bureau de la Chambre. Mais son effort a été vain et avant d'analyser en quoi il a consisté et quels furent les motifs de son échec, nous allons essayer d'examiner la situation économique telle qu'elle est dans ces années 1926-1927, de faire ressortir tous ces faits nouveaux dont une réforme normale doit s'inspirer, enfin d'opposer les deux théories adverses entre lesquelles le Gouvernement a eu à choisir.

CHAPITRE III

LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME DOUANIÈRE EN FRANCE

SECTION I

La situation économique en France en 1926-1927

§ 1. — L'ÉTAT DE LA PRODUCTION FRANÇAISE.

A. — *L'Industrie après la guerre.*

Déjà avant la guerre, les progrès techniques joints à un tarif douanier nettement protecteur, avaient procuré à notre industrie un développement considérable : il était déjà question de surproduction.

La guerre a détruit : d'une part, la majorité de nos stocks, d'autre part, une grande quantité d'usines. De plus, en France comme à l'étranger, il a fallu satisfaire de nouveaux besoins, et ces industries nées de la guerre, voisinent à l'heure actuelle avec d'anciennes manufactures reconstruites et outillées à neuf. Le problème complexe qui s'élevait était donc le suivant : ou bien laisser les

usines solides conquérir des débouchés, à l'abri de la concurrence grâce à l'excellence de leur produit et les autres disparaître d'elles-mêmes ; ou bien les protéger toutes au moyen de barrières douanières élevées. Or le monde ayant suivi la deuxième voie, la France a été obligée de choisir le protectionnisme.

Partout en effet, la guerre a fait naître des usines : en France l'industrie chimique, en Italie la métallurgie. « Deux exemples éclaireront ma pensée, déclare M. Bosc à la Chambre : L'Argentine, le Chili.

« L'Argentine, deux formes de richesse chez-elle :
« le blé, la laine. Elle ne se contente plus de vendre
« son blé en tant que blé, elle le transforme en
« farine, en attendant qu'elle installe chez elle des
« fabriques de pâtes alimentaires.

« Ses laines, elle les expédiait brutes autrefois.
« Aujourd'hui elle les expédie cardées. Elle ne vend
« plus au dehors de la matière première mais des
« produits demi-ouvrés, en attendant, et elle a
« commencé déjà, qu'elle installe sur son territoire
« des usines de bonneterie, des fabriques de vêtements,
« qu'elle transforme complètement ses
« produits lainiers et qu'elle fasse ainsi à l'industrie
« du vieux monde une véritable concurrence
« sur les marchés américains.

« Le Chili, lui, s'oriente vers les industries mécaniques. Autrefois, il n'y a pas longtemps encore,
« c'était la France qui était le grand fournisseur de

« l'Amérique du Sud en ouvrages métalliques.
« Tous les ponts, tous les rails venaient de France.
« Le Chili sera d'ici peu à même de fournir en
« cuivre, en acier et en fer tout ce qui est nécessaire
« à l'Amérique latine (1). »

Et voilà pourquoi chaque Etat défend son industrie par des droits protecteurs. Au lieu de se spécialiser chacun dans la production normale, correspondant à leur climat et à leur sol, ils nuisent tous à leur propre intérêt en favorisant la hausse des prix.

En France nous assistons d'un côté à la surproduction des industries de produits finis auxquels l'étranger ferme ses portes, à l'agonie d'industries qui ne sont pas viables chez nous et qui gaspillent des forces et des capitaux qui s'emploieraient plus utilement ailleurs, et d'un autre côté à la sous-production de l'agriculture, comprimée de même, mais sur laquelle on se rabat sans cesse lorsque le taux de la vie monte par trop.

En résumé la situation nécessiterait une réforme douanière libérale ; il ne faut pas compter avant longtemps sur nos colonies pour nous dispenser des produits étrangers dont nous sommes tributaires. Que les industries fortes se lient entre elles et opposent à la concurrence étrangère une vitalité irrésistible, que les autres, sauf celles nécessaires à la sûreté nationale, s'éteignent d'elles-mêmes ; enfin,

que l'on rende à l'agriculture sa liberté et son rôle de productrice invulnérable qu'elle a toujours eu en France. Libérons les capitaux et les forces productrices de notre marché, songeons à l'intérêt des consommateurs.

B. — *L'Agriculture*

L'agriculture en France n'est pas libre. Presque tous ses produits sont frappés d'interdiction d'exportation, et ainsi se perdent des milliards tous les ans puisque l'agriculture ne peut pas vendre là où le cours est le plus élevé. Au contraire les produits étrangers entrent librement, seul peut-être le blé était frappé : on trouve le chiffre de 14 francs qui plusieurs fois fut abaissé de moitié.

Ainsi, en dehors des aléas de la nature qui peuvent compromettre l'effort entier d'une armée, du fisc qui veut frapper cette épargne entassée par l'abstinence du paysan ; de la main d'œuvre qui diminue sans cesse en faveur des villes et de leurs usines où pour un travail souvent moins dur et toujours moins long, le salaire est plus important ; de l'industrialisation agricole qui a besoin de machines et d'engrais que la protection douanière lui fait payer plus cher, l'agriculteur vend obligatoirement ses produits à un prix minimum.

A l'heure actuelle les droits protecteurs de base sont ceux du tarif minimum de 1910, qui malgré quelques inégalités envers l'agriculture, essayait

de maintenir l'équilibre entre l'industrie et elle. Mais ces droits furent majorés par des coefficients de 1916 à 1922 et c'est là qu'est apparu la hantise du Gouvernement que le prix des aliments fait à lui seul la vie chère. Non seulement il n'y eut que quelques produits affectés du coefficient 2 ou 3, alors que le coefficient minimum pour rétablir la protection d'avant guerre, par suite de la dévalorisation de la monnaie, était de 5, contre un coefficient variant de 3 à 10 en faveur des produits industriels, mais encore, un grand nombre de prohibitions de sortie furent édictées. Cette inégalité progressive se poursuit encore lors de la double majoration de 30 % qui affecta ensuite ces droits greffés de leur coefficient.

Or nous n'en sommes plus à la formule de Colbert : rendre la France indépendante de l'étranger pour son alimentation, éviter la hausse des prix. Si le paysan ne trouve plus son bénéfice il cherchera sans peine du travail ailleurs, la nouvelle génération n'est que trop attirée par la ville. Du reste la variation du prix des denrées est négligeable, son principal élément en est le change.

On ne peut laisser le Gouvernement seul et arbitraire juge des droits de douane en la matière ; le résultat déjà atteint est, non seulement la perte de nos principaux débouchés en Angleterre et en Suisse, mais encore la perte sèche qui consiste à laisser pourrir dans un port des millions de francs de choux pour que chaque cuisinière y gagne 3 sous : pour-

quoi obliger le Français moyen à acheter des produits de luxe, laissons les sortir et remplacer par des produits courants, moins chers. Les paysans danois mangent de la margarine allemande pour exporter tout leur beurre.

Pourrait-on soutenir que le produit agricole est un produit naturel et que par conséquent il ne doit pas coûter cher ! Evidemment non, et si l'élément travail est moins constant que dans la production industrielle, irait-on jusqu'à comparer la main-d'œuvre nécessaire à la production de 100 kilos de blé et celle nécessaire à la production de 100 kilos de fonte brute ? Or cette dernière est affectée d'un coefficient plus fort que celle-là. Le résultat est le suivant : on constate aussi bien en France que dans le monde entier, une sous-production agricole.

Chaque année la France importe de 40 à 50 millions de quintaux de produits alimentaires. Pour combler ce déficit il faut une agriculture prospère. Quelle politique pourrait assurer ce développement ?

Le statut douanier cherchant la stabilité économique doit établir une juste péréquation entre l'activité industrielle et l'activité agricole : il doit avoir à sa base une protection modérée. Le rôle de l'agriculteur s'est transformé depuis la guerre, il est devenu un consommateur et les échanges internationaux s'en ressentent par l'incidence des droits qui le frappe dans ses besoins de produits industriels. Il paie fort cher engrais et machines agricoles,

il nourrit à peu de frais la main-d'œuvre des usines et il n'est pas assuré de son bénéfice par l'instabilité des droits protecteurs sur les denrées alimentaires et par des entraves à l'exportation.

Oublie-t-on qu'à l'heure actuelle la France est un pays agricole dont près de la moitié de la population encore, directement ou indirectement, vit de l'agriculture ?

Mais l'agriculteur ne veut pas jouer le rôle « d'affameur de la population », ni être cause de la hausse du coût de la vie. Il demande une production modérée et surtout le rétablissement de l'équilibre des prix pour éviter une diminution dans sa production. C'est un programme des plus complexes : égaliser les conditions de travail et sa protection ; accroître débouchés, crédits et assurance ; organiser la concentration de sa production ; enfin supprimer les entraves à la circulation agricole et la remettre sur le même pied que l'industrie.

La France a toujours survécu aux désastres économiques grâce à ses ressources naturelles, elle ne peut prétendre satisfaire seule à ses besoins, son sol et son climat ne sont pas suffisamment variés ; ni se consacrer définitivement à l'industrie, l'exemple de l'Angleterre à laquelle le chômage et l'importation de produits alimentaires coûtent chaque année plus chers que toutes ses dépenses de guerre, doit lui servir, le moment est loin d'être venu d'abandonner son titre de grande nation agricole.

§ II. — LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE.

Nous voudrions voir si l'état de notre commerce extérieur nécessite une réforme douanière protectionniste ou non. La conclusion peut être modifiée selon ce que l'on entend par commerce extérieur. Les chiffres officiels de nos échanges comprennent en effet le résultat global du commerce entre l'étranger d'une part, la France et ses colonies et protectorats d'autre part. Or nos échanges avec nos colonies n'influent ni sur le change, sauf avec l'Indo-Chine, ni sur la balance des comptes.

De même si l'on compare les statistiques françaises et allemandes donnant les chiffres de nos exportations en Allemagne, on trouve près de 1 milliard de différence. Ceci est dû à ce que notre Administration y comprend les produits venant de la Sarre, alors que les statistiques allemandes ne les comptent pas puisqu'ils entrent en franchise.

Aussi nous faut-il défalquer des chiffres officiels les échanges de nos colonies afin d'avoir le résultat net de notre seul commerce extérieur, c'est-à-dire du commerce de la France avec l'étranger. Nous verrons alors que ce dernier n'est pas tellement favorable sous le régime douanier actuel, bien que l'on doive constater une amélioration à partir de 1927.

Les derniers chiffres définitifs que nous possédons s'arrêtent à 1926 ; les voici, divisés entre les trois rubriques qui nous intéressent :

Importation en France en 1926.

(en milliers de francs)

	Objets d'alimentation	Matières premières nécessaires à l'industrie	Produits manufacturés
De l'étranger.....	7.505.036	37.620.992	7.399.003 = 52.525.031
Des colonies.....	4.107.097	2.828.027	165.224 = 7.100.348
	<u>11.612.133</u>	<u>40.449.019</u>	<u>7.564.227 = 59.625.379</u>

Exportation de France.

(en milliers de francs)

A l'étranger.....	3.640.288	16.034.908	30.097.829 = 49.773.025
Aux colonies.....	1.616.025	734.846	7.043.569 = 9.394.440
	<u>5.256.313</u>	<u>16.769.754</u>	<u>37.141.398 = 59.167.465</u>

Ces chiffres nous donnent donc le résultat suivant, que nous comparerons au résultat provisoire de l'année 1927 :

Résultat du commerce extérieur officiel :

En milliers de francs

Importation.....	59.625.379
Exportation.....	59.167.465
Déficit.....	<u>— 457.914</u>

Résultat du commerce extérieur véritable :

En milliers de francs

Importation.....	52.525.031
Exportation.....	49.773.025
Déficit.....	<u>— 2.752.006</u>

ANNÉE 1927.

Résultat du commerce extérieur officiel :

	En milliers de francs
Importation.....	52.852.760
Exportation.....	55.224.717
Bénéfice.....	+ 2.371.957

Résultat du commerce extérieur véritable :

	En milliers de francs
Importation.....	46.807 024
Exportation.....	47.059.734
Bénéfice.....	+ 252.710

Il ne nous reste maintenant qu'à en tirer des conclusions. Nous envisagerons d'abord le résultat total.

En 1926, notre commerce est ainsi beaucoup plus déficitaire qu'il ne paraît : 2.752.006.000 francs au lieu de 457.914.000.

Au contraire en 1927 le bénéfice est moindre : 252.710.000 au lieu de 2.371.957.000.

Par conséquent tout en s'améliorant notre commerce n'est pas très florissant. On peut dire cependant que le déficit de 1926 n'en est pas un proprement dit parce que le chiffre de nos importations est toujours majoré de la valeur des frais de transport d'une part, et que d'autre part il est rationnel d'importer plus que l'on exporte puisque le bénéfice réalisé par l'exportateur revient sous forme de marchandises.

D'un autre côté, si nos échanges donnent l'impression d'avoir baissé de 1926 à 1927, ce n'est que par rapport à leur valeur, la seule raison en est due à notre change qui s'est amélioré. Au contraire leur poids s'est notablement augmenté.

Sous le régime actuel notre commerce se maintient donc aux environs de l'horizontal. Il gagnerait à s'accroître, et cette augmentation c'est à l'agriculture qu'il serait possible de la demander en lui rendant sa liberté.

Voyons maintenant les résultats partiels :

1^o Objets d'alimentation :

A première vue il nous faut constater un gros déficit. Mais en y réfléchissant il n'est pas si important qu'il semble et ceci pour deux raisons :

La première résulte de ce que nous exportons peu, parce que ce sont des produits de luxe dont le prix est élevé, tandis que nous importons beaucoup de produits substantiels dont la valeur est moindre.

Ce qui nous donne en quelque sorte l'équation suivante :

$$\begin{array}{lcl} \text{Prix : Importation} & \frac{2}{1} & \text{Contre} \quad \text{Poids : } \frac{4}{1} \\ \text{Exportation} & & \end{array}$$

La deuxième raison de cette différence est moins perceptible mais n'en existe pas moins. La voici : de même que le produit manufacturé exporté incorpore une certaine quantité de matières premières (houille par exemple), il incorpore aussi une certaine quantité de produits agricoles sous la forme « main-d'œuvre ».

Or cette main-d'œuvre c'est l'agriculteur qui en fait les frais grâce au régime douanier actuel qui le restreint dans son commerce et l'oblige à vendre ses produits en-dessous du taux mondial du coût de la vie.

Par conséquent, que l'on supprime les prohibitions, que l'on abaisse les droits sur les produits manufacturés et que l'on mette à leur niveau ceux qui frappent les produits agricoles et nous verrons bientôt l'exportation agricole égaler et même dépasser l'importation :

2° Matières premières nécessaires à l'industrie :

Nous constatons un déficit encore plus considérable, parce que nous voulons nous industrialiser et que nous n'avons pas de ressources suffisantes.

Que pouvons-nous faire : développer nos colonies, supprimer les usines inutiles, laisser entrer toutes les matières premières nécessaires afin que la valeur de nos importations diminue. En échange l'étranger qui nous fournit achètera davantage de produits finis.

3° Objets fabriqués :

Ici au contraire nous constatons que nos exportations compensent les importations de matières premières, mais de peu :

en milliers de francs	en milliers de francs
Importation : 37.620.992	Exportation : 16.034.908
<u>7.399.003</u>	<u>30.097.829</u>
45.019.995	46.132.737
Différence en plus : 1.112.742.	

Or, malgré l'exportation agricole qui y est incorporée, ils ne suffisent pas à compenser notre déficit agricole. Le rendement industriel est à son apogée, l'agriculture est comprimée. Il nous faut donc, parallèlement au développement de cette dernière, assurer un plus large débouché aux produits finis, en abaissant les droits qui les protègent et élèvent leur prix de vente.

Ainsi malgré ces réserves, les chiffres de notre commerce extérieur, nous sont favorables. Mais comporte-t-il vraiment le développement que pourrait lui assurer une politique douanière plus libérale? Nous ne le pensons pas.

Il nous faut vendre, et vendre le moins cher possible afin d'échanger une grande quantité de produits contre les matières premières dont nous avons besoin. Notre régime est déjà suffisamment protectionniste, orientons-nous plutôt vers une politique modérée, mais surtout d'équilibre entre tous les producteurs susceptibles d'améliorer nos exportations.

Il nous reste deux éléments à étudier dont l'influence ne peut nous échapper dans la préparation d'une réforme douanière : notre instabilité tarifaire de laquelle il faut sortir et l'exemple des pays étrangers dont nous ne pouvons négliger la politique douanière.

§ III. — L'INSTABILITÉ DU TARIF DOUANIER FRANÇAIS.

L'industriel ne fera les sacrifices nécessaires à l'exportation de ses produits qu'étant assuré de ne pas voir se modifier les droits du jour au lendemain ; l'agriculteur de même. C'est pourtant là un des éléments indispensable à la richesse d'une nation. Comment favoriser cet essor producteur à la fois sur le marché intérieur et à l'étranger : par des conventions nombreuses et de longue durée s'appuyant sur un régime douanier solidement établi. Ce que le producteur demande c'est un droit consolidé : objet presque plus important que son taux.

Or qu'avons-nous constaté jusqu'à présent : une politique de coefficients et de majorations successives, faisant varier incessamment le taux des droits de douane. Ce système n'est pas favorable à la stabilité, malgré que les milieux officiels le trouvent admirable : ainsi, lit-on dans l'exposé des motifs du projet Bokanowski page 9 :

« Les effets heureux de la politique suivie par le Gouvernement apparaissent à l'examen des chiffres de nos statistiques douanières. Alors que, pour chacune des deux années 1920 et 1921, le déficit de notre balance commerciale résultant de l'excédent des importations sur les exportations avait dépassé 23 milliards de francs, ce déficit n'atteignait plus pour l'année 1922 — année où prit fin le régime des coefficients — que 2 milliards et demi environ. »

Mais nous avons vu ce qu'il fallait penser exactement de ces chiffres appliqués par trop légèrement à notre commerce extérieur.

De même les principaux groupements intéressés trouvent ce système fort bon, évidemment, nous avons assisté jusqu'à ce jour à l'augmentation des droits, c'est tout bénéfice ; mais que diront-ils si du jour au lendemain ils subissaient une forte baisse. Du reste, à l'instabilité perpétuelle, cette tarification ajoute l'arbitraire : il est impossible, même avec un travail considérable, d'établir une juste péréquation entre tous les prix et de calculer exactement pour chaque produit le coefficient à lui appliquer.

Pour établir un juste équilibre entre le prix de revient et la valeur du produit, et donner au producteur l'assurance de l'avenir, deux systèmes seraient possibles, aussi imparfaits l'un que l'autre.

En premier lieu, le paiement des droits de douane en or. Mais ce système a toujours rencontré chez nous une opposition systématique, et nous ne voulons pas entrer dans l'étude des controverses multiples dont il a été le générateur.

Le second système a pour but de procéder trimestriellement au rétablissement de l'incidence des droits.

C'est la généralisation de ce que nous avons essayé d'inaugurer dans notre accord avec l'union Belgique Luxembourg.

La variation des droits dépendrait d'un indice impersonnel et prévisible par tout le monde, l'indice

des prix de gros. Cet indice général est l'expression relativement exacte des conditions de la production et du marché, mais il nécessiterait le perfectionnement de sa détermination.

Avec un change se stabilisant, la production ne serait pas à la merci d'un décret pris à l'improviste, car les droits ne seraient pas modifiés tant qu'il n'y aurait pas une variation de 20 % dans cet indice.

Peut-être avec ce dernier système verrons-nous revenir un régime douanier suffisamment stable pour nous permettre de modifier dans le même sens notre politique contractuelle.

A l'heure actuelle, en effet, avec le système des droits intermédiaires et celui des conventions à court terme, nous vivons dans un régime d'incertitude économique défavorable à l'extension de notre commerce extérieur. Comment déterminer une fois pour toute nos relations commerciales avec l'étranger, d'abord en revenant à la clause de la nation la plus favorisée, ensuite en concluant des accords à long terme sur un tarif bien défini et non pas modifiable selon le gré de nos négociateurs.

Pourquoi ne pas suivre l'exemple de l'Allemagne avant la guerre ? Ayant à la base de ses négociations un tarif très élevé, celle-ci traitait séparément avec chaque état et toutes ces concessions échangées en secret se trouvaient ensuite enchaîner tous les contractants grâce à la clause de la nation la plus favorisée.

Ainsi de tous les faits nouveaux envisagés, une

conclusion apparaît nettement : la réforme de notre tarif douanier est indispensable. Il nous faut d'un côté accorder une protection égale à tous nos producteurs, de l'autre développer notre commerce extérieur en facilitant nos échanges internationaux et revenir à une politique douanière de stabilité.

Notre économie nationale réclamerait plutôt une politique modérée, mais si nous ne pouvons pas persévérer dans cette sorte de cloisonnement économique dans lequel nous nous trouvons, nous ne pouvons pas oublier que sur le terrain international, nous avons en face de nous d'autres Etats dont la politique doit nécessairement influencer sur notre ligne de conduite.

Or que constatons-nous ? La vague protectionniste de 1892 et de 1910 monte toujours et nous ne pouvons pas davantage qu'à ces époques en subir les conséquences.

§ IV. — LA VAGUE PROTECTIONNISTE A L'ÉTRANGER.

La France n'a pas été seule à ressentir la crise économique causée par la guerre. Chaque pays se trouve en face de même problème : usines nouvelles à protéger, sous-production agricole à faire cesser ; l'ère du libre échange est morte, et, préférant sacrifier l'intérêt de ses citoyens à sa production nationale, il entoure son marché intérieur de hautes barrières douanières.

Nous sommes loin du troisième point du Prési-

dent Wilson : « Suppression autant que possible de toutes les barrières économiques et établissement de conditions commerciales égales pour toutes les nations s'associant dans la paix. »

Voyons successivement les réformes douanières faites à l'étranger.

I. — *Allemagne.*

Le système préférentiel que s'étaient réservés les alliés jusqu'au 10 janvier 1925 par le traité de Versailles, menaçait d'envahissement le marché national allemand. A l'aide de prohibitions et de dérogations conventionnelles, et avec l'obligation de payer les droits en or, mesures dues aux lois des 27 mars 1920 et 21 juillet 1919, l'Allemagne obtint une protection suffisante. Puis en 1922, 1923 et 1925, les droits de douane furent tellement majorés que le tarif unique devint une arme suffisante pour favoriser les négociations. Ce n'était là du reste qu'un pas vers la réforme, et ce tarif dit « petit tarif » n'était que, paraît-il, provisoire.

II. — *États-Unis.*

Le tarif Underwood de 1913 a été remplacé à partir du 22 septembre 1922 par le tarif Fordney Mac Cumber. Ce tarif est inflexible et porte des taxes *ad valorem* jusqu'à 80 %. Avec cette économie fermée que lui permettent la diversité de ses

climats et de son sol ainsi que son étendue, l'importation du nouveau continent est nulle. Aucune négociation ne peut prévaloir, seul un intérêt vital pourrait laisser au Président l'usage de « flexibles prévisions ». Et grâce à ce dernier les droits de 1922 furent majorés de 20 à 40 %.

III. — *Angleterre.*

Avant la guerre, la Grande-Bretagne possédait une industrie suffisamment puissante pour n'avoir pas à la protéger, même contre le dumping. Depuis la guerre, de nouveaux concurrents l'obligent à appliquer des droits sur certaines industries dites « Key Industries », qui s'ajoutent aux droits fiscaux perçus de tout temps sur les produits de consommation courante.

C'est par le Safe guarding of Industries Act, du 19 août 1921, que le Parlement anglais délégua au Board of Trade le droit de procéder aux mesures nécessaires à la sauvegarde des industries britanniques et à la protection contre le dumping. Cette loi, votée pour cinq ans à partir du 1^{er} octobre 1921, fut prorogée à son échéance pour une nouvelle période de dix ans.

Cette première entorse à la théorie de Manchester en laisse prévoir d'autres. En 1915, pour augmenter son revenu fiscal, des droits Mac Kenna frappèrent d'un tiers de leur valeur certains produits, et supprimés en 1924, ils réapparurent en 1925.

Malgré tout, l'entrée est théoriquement franche de tout droit, et l'Angleterre reste absolument maîtresse de son tarif. Une seule exception a été faite, en faveur de ses Dominions, auxquels par un régime préférentiel elle accorde des réductions de droits sur un certain nombre de produits.

IV. — *Russie.*

Tout à fait à l'opposé, l'U. R. S. S., dans son troisième tarif douanier (mars 1927), porte les droits à 33 % *ad valorem* ; seuls quelques produits entrent en franchise, et ce ne sont pas les plus indispensables. Tout ceci correspond surtout à des besoins fiscaux, malgré une certaine méfiance dans le résultat de leur étatisation. Leur outillage est usé et leur production diminue. La reconstitution de leur matériel grèverait la production des Soviets de tels frais que l'entrée libre des produits étrangers serait la ruine définitive de tout leur système. Seul le protectionnisme peut encore la retarder.

V. — *Belgique.*

Notre voisine, la Belgique, devient de plus en plus protectionniste. De 70 rubriques modérées en 1913, en passant par des majorations et les coefficients de 1920 et 1921, elle arriva le 10 novembre 1924 à un tarif de plus de 1200 positions et à des droits dont le coefficient de majoration dépasse le chiffre 6 en 1926.

Et un régime encore plus protecteur a été mis sur le chantier.

VI. — *Europe Centrale.*

La Suisse, la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Serbie, la Roumanie, élèvent le taux de leurs droits de douane et se retranchent au milieu de prohibitions.

VII. — *Italie.*

Le 1^{er} juillet 1921, l'Italie multiplie les articles de sa nomenclature, crée des majorations et des coefficients. Tout en accordant des dégrèvements dans ses traités de commerce en 1923, elle relevait le taux encore de 50 % sur le reste du tarif en 1926. Le paiement, d'autre part, a lieu en or. Tout ceci dans le but de protéger son agriculture et son industrie textile.

VIII. — *Espagne.*

L'Espagne établit en 1922 un nouveau tarif à deux colonnes dont la plus basse pouvait subir des réductions de 20 % au cours des négociations. Avec le paiement en or et la taxe sur le « trafic international » elle essayait de protéger les industries créées pendant la guerre en place des usines arrêtées dans les pays belligérants. Le bénéfice était trop beau durant les hostilités pour se résoudre à l'abandon-

ner, c'est à leur influence que l'on doit la dénonciation d'accords pas assez prohibitifs à leur avis. On peut même dire que l'Espagne rompera ces relations avec nous, dès que son Exposition de Barcelone sera terminée, car elle prétend se passer de l'étranger et satisfaire ses besoins avec sa propre industrie, à l'abri de droits de douane ultraprotectionnistes. En revanche elle pense pouvoir continuer chez nous des exportations agricoles.

Cette politique porte préjudice aux forces réelles de la Nation.

IX. — *Pays-Bas.*

A l'opposé de toutes ces méthodes on rencontre les Pays-Bas dont le tarif du 1^{er} juillet 1925, qui comprend 150 articles, porte de 5 à 8 % le taux antérieur.

La Hollande est ouverte et son agriculture et son industrie sont prospères.

En résumé, nous assistons dans le monde à une fâcheuse illusion, celle que procure le protectionnisme contrairement à une politique modérée d'alliance économique internationale. La France, en pleine activité, serait-elle assez forte pour résister à cette vague, nous ne le pensons pas. Mais entre le libre échange et le suprotectionnisme il y a des moyens termes.

Le gouvernement a reconnu aussi la nécessité d'une réforme douanière, quelle va être sa politique

en la matière ; il a le choix entre plusieurs théories, vers laquelle s'orientera-t-il ?

SECTION II

Les théories en matière de réforme douanière.

La France se trouve en face de trois écoles, entre lesquelles elle devra faire un choix dans sa politique douanière. La première, que nous nous permettrons de trouver par trop en avance sur la réalité des faits, nous l'appellerons l'optimisme de Genève.

La deuxième qui trouvera de nombreux défenseurs dans les organes officiels, sera la thèse de l'Economie Fermée.

Enfin la troisième théorie est celle des défenseurs de l'agriculture qui opposent à la précédente théorie la thèse de l'équilibre.

Nous pourrions voir ensuite l'orientation prise par le Ministre du Commerce dans son projet de réforme.

§ 1. — L'OPTIMISME DE GENÈVE.

Le conseil économique interallié avait amorcé un programme d'alliance économique. Prématurément rompue après l'abstention des Etats Unis, suivie d'une retraite générale des autres Nations qui prétendaient conserver leur point de vue personnel en politique douanière comme dans les autres branches

de leur politique générale, cette assemblée a retrouvé quelques années après dans la Société des Nations, un organe beaucoup moins écouté mais qui n'était plus limité dans ses aspirations d'un libéralisme grandiose capable de se développer idéalement au milieu d'une paix perpétuelle.

Se dégageant de tous ces éléments terre à terre dont les peuples bornent leur horizon, la Conférence Economique Internationale réunie à Genève en 1927, offre au monde un programme de prospérité économique merveilleuse.

« Le commerce de chaque Nation se heurte aux entraves établies par les autres ». Après la tourmente économique doit s'ouvrir une ère nouvelle, au cours de laquelle le commerce international prendrait son essor et se dégagerait de ces liens, que chaque Etat s'obstine à tresser autour de son travail National. Il n'est pas une mesure prise par une Nation qui ne soit la source d'une répercussion de pays en pays ; chacun y voit des représailles et les rapports internationaux se tendent au détriment des consommateurs. Une coordination des efforts des différentes nations s'impose en faveur d'un programme d'échanges internationaux qui, également protégés partout, procureraient aux différents peuples des avantages précieux.

C'est un travail à la base duquel la stabilité à l'intérieur de chaque pays est indispensable. Après avoir assuré la stabilité des changes, et aussi la stabilité des prix, dont le seul élément de variation

dépendra de la balance entre l'offre et la demande, il faudra superposer à la libre concurrence à l'intérieur, une concurrence internationale dont les effets ne seront pas déjoués par un régime douanier sur lequel se répercutent la politique et les représailles. C'est dans ce but qu'il est désirable de voir la liberté du Commerce se dégager de ces entraves, essentiellement élastiques, qui ne sont que la répercussion d'influences politiques plus ou moins néfastes.

La stabilité de la monnaie une fois obtenue, une politique plus libérale s'impose : la liberté effective du commerce international est une condition indispensable à la prospérité ; prohibitions, régimes arbitraires, discriminations déguisées, toutes entraves à la circulation des marchandises et capitaux sont un obstacle à la rationalisation du travail et à l'abondance de l'épargne. Et nous emprunterons la conclusion de M. Paul Elbel dans une communication faite au Comité Parlementaire français du commerce, le 26 novembre 1925 :.... « Le comité d'action économique et douanière au nom duquel j'ai l'honneur de prendre la parole, est unanime à demander que l'on abolisse au plus tôt ces barrières artificielles des prohibitions et des droits de sortie dont le maintien et la multiplicité créent dans le monde des affaires un état de gêne et de malaise, jettent la suspicion sur des fonctionnaires et des commerçants parfaitement honorables, paralysent les courants commerciaux, désorientent les exportateurs, découragent la production, raréfient les produits,

nous mettent en facheuse posture vis à vis de l'étranger, et perpétuent enfin cette période de guerre économique à laquelle nous désirons voir se substituer enfin dans les échanges internationaux, une ère de confiance et de liberté ».

A la stabilité du régime douanier correspond sa simplification, à l'abolition des prohibitions la réalisation de traités de commerce nombreux et de longue durée.

Monsieur Lacour Gayet écrivait en 1926 : « En face du groupe compact constitué par les 48 Etats de la Grande République américaine unis sous le même régime douanier, possédant les ressources les plus variées en matières premières, une diversité de climat qui permet toutes les productions, une surabondance d'hommes et d'argent, le morcellement de la vieille Europe fait piètre figure. En vérité, écrivait un de nos hommes d'Etat : « Le vieux continent doit s'unir ou il tombera en esclavage ». Le surcroît de charge et le gaspillage qu'entraîne un peu partout le maintien de productions artificielles, les risque de conflit que porte le germe de protectionnisme outrancier ne doivent-ils pas ouvrir les yeux de ceux qui président aux destinées du vieux continent ? (1).

La conclusion tirée à Genève à ce sujet envisage 3 modes conjugués. L'action individuelle des Etats par leur tarif, l'action bilatérale par les traités de

1. *La Réforme Douanière*, publié par le Comité d'A. E. et D., 1926.

commerce et une action collective par la réduction des barrières économiques. Il faut éviter les protections déguisées, ne percevoir des droits que dans un but fiscal ; employer sans condition la clause de la Nation la plus favorisée. Les tarifs sont trop élevés surtout sur les produits manufacturés, on a voulu empêcher l'afflux des marchandises des pays à change trop déprécié, et le pays lui-même empêche l'importation pour éviter une plus grande dépréciation. Or la revalorisation a pu s'ensuivre et le taux n'a pas changé en proportion. De même, essayer de faire vivre une industrie née de la guerre lorsque le pays ne comporte pas tous les éléments nécessaires à sa vitalité, est une chose vaine.

Les ressources et les besoins sont trop diversement répartis pour que le travail national puisse être le seul pourvoyeur du pays. La production devient coûteuse et contraire à tous les intérêts. Seules les industries nationales sont à protéger, mais le critérium sera-t-il jamais impartial ? Une protection exagérée nuit à la production en diminuant la capacité d'achat, il faut baisser les tarifs, mais lentement afin d'éviter la désorganisation, et progressivement resserrer l'alliance économique des nations, jusqu'au jour où il sera possible de supprimer toutes les barrières douanières.

En résumé le programme offert est le suivant : abaissement des droits, simplification de la nomenclature, conclusion de traités de commerce libéraux.

Mais tout cela c'est de la doctrine et la France qui

ne se fait pas d'illusion sur la possibilité actuelle d'une politique libérale, va se trouver en face de deux doctrines opposées, mais basées uniquement sur des faits.

§ II. — LA THÈSE DE L'ÉCONOMIE FERMÉE.

Les défenseurs de cette thèse protestent contre cette appellation parce que disent-il c'est de l'économie fermée ouverte aux deux bouts. Mais nous verrons que pratiquement, c'est nourrir de fortes illusions sur la naïveté du monde international. Cette théorie née dans les milieux industriels importants, notamment au sein du Comité des Forges, a été exposée dans le bulletin Quotidien, édité par la Société d'Etudes et d'Informations Économiques, afin de fournir des éléments tout préparés aux journalistes avides de polémiques (1). Elle envisage une réforme douanière comme une vaste entreprise de crédit, qui finalement procurerait une richesse insoupçonnée à l'économie française.

Son point de départ, c'est la situation de fait que nous avons déjà signalée, légèrement faussée en faveur des Industriels. On constate en effet, depuis la guerre, grâce à nos nouveaux territoires, aux Usines reconstruites et à la dévalorisation de notre monnaie, une extension formidable de notre Industrie d'une part et d'autre part que l'agriculture est en

1. Nos des 24 au 28 février; 10 au 21 mars 1927.

déficit de main d'œuvre, de terres cultivées, partant de production. « C'est à la lumière des conséquences résultant de ce double phénomène, du recul de l'agriculture et de l'essor industriel, qu'il faut examiner les problèmes d'organisation agricole, industrielle, commerciale et douanière. »

Il s'agit donc de maintenir la production de ces industries en leur favorisant le « bas prix et le crédit » sur le marché international. Seulement les rivaux apparaissent, Etats-Unis et Allemagne ; leurs débouchés diminuent. Comment écouler leur production si ce n'est en s'assurant d'abord la suprématie en France et dans nos Colonies. En effet la puissance de production des Usines étant bien plus considérable aujourd'hui, qu'avant la guerre, elles pourraient se défendre plus aisément contre la concurrence étrangère en raison de l'excellence de leur matériel. « Mais en raison même de l'accroissement de leur faculté de production, elles demandent que le marché intérieur leur soit réservé le plus largement possible au cas où leurs débouchés extérieurs viendraient à se fermer. »

Réserver le marché intérieur, des droits protecteurs élevés le peuvent aisément ; il faut maintenant augmenter la puissance d'achat du consommateur. Comment ? En élevant les salaires des ouvriers, c'est facile ; en augmentant parallèlement la production coloniale et la richesse des indigènes, enfin en permettant aux agriculteurs d'augmenter leur bénéfice.

Et à cette fin une protection élevée y pourvoiera :

les prix monteront et les industriels en payant plus chers leur nourriture, considèrent cette augmentation comme une sorte d'avance qu'ils font aux agriculteurs et que ces derniers leur rembourseront en achetant machines et engrais. Une fois bien outillés les agriculteurs produiront à meilleur marché et tout le monde sera content. Bref, fermons nos portes à l'étranger et c'est la fortune pour tout le monde.

Les critiques ne manquent pas et ce sera l'œuvre des adversaires de ce système.

§ III. — LA THÈSE DE L'ÉQUILIBRE.

Cette thèse est née dans les milieux agricoles principalement, et avant de proposer sa politique modérée elle dénonce la faiblesse du système industriel.

Nos colonies ne nous permettront pas avant longtemps de nous passer des matières premières étrangères, pense-t-on que l'étranger qui ne pourra plus importer sous ce régime protectionniste nous vendra ces matières dont nous avons besoin : ce serait oublier trop facilement le rôle d'intermédiaire que joue la monnaie : « les produits s'échangent contre des produits », et la monnaie n'est qu'un moyen plus pratique pour faciliter les échanges. Ce régime nous condamne donc au cloisonnement économique complet, c'est-à-dire à la mort progressive de notre production.

Notre commerce extérieur demande une politique modérée qui lui permettrait de se développer, et

non pas du protectionnisme qui en arrêterait l'essor.

La hausse des salaires, sans contre partie, entraînera automatiquement la hausse des marchandises, l'agriculteur augmentera ses prix puisqu'il paiera plus cher ses engrais et ses machines, et ce sera ainsi un cercle vicieux dont le niveau s'élèvera sans cesse.

De plus, croit-on, que le caractère du paysan changera ; que faisant plus de bénéfice, il augmentera son train de vie, s'il a deux bœufs pour trainer sa charrue, il n'achètera pas un tracteur car si l'usine peut multiplier sa production en raison de ses capitaux, le cultivateur est limité : le sol n'est pas extensible.

Mais notre agriculture n'est pas en déficit, elle a moins progressé que l'industrie, c'est tout.

Non, ce qu'il faut c'est une barrière douanière peu élevée, que l'agriculture puisse exporter librement, que l'industrie de produits finis entretienne notre renommée à l'étranger, mais que le peuple français ne supporte pas les conséquences d'une politique qui consisterait à protéger des industries handicapées et qui s'acharnent à vivre. Si les constructeurs français craignent leurs rivaux d'Amérique et d'ailleurs, qu'ils s'organisent et mettent en commun leur effort, et effacent leur amour-propre devant ce but.

La France ne peut être qu'un pays industriel de produits finis, et sa principale force c'est la produc-

tion agricole. Elle ne doit pas sacrifier à la surindustrialisation près de la moitié de sa population et ses richesses naturelles.

Elle ont atteint 80 milliards en 1926, plus que les produits industriels.

Les vœux de l'agriculture ont été exprimés au cours de la cession supplémentaire du IX^e Congrès National de l'agriculture française : que demande-t-elle ? L'équilibre, c'est-à-dire le rétablissement du régime de 1892, conformément à l'esprit de M. Méline ; non pas l'égalité sur tout car il y a des produits agricoles auxquels le travail incorporé est moindre, mais l'équivalence de la protection afin de permettre : la rémunération égale du travail agricole et industriel, la suppression des prohibitions et l'égalité de protection afin qu'elle ne serve pas de rançon à l'industrie.

En résumé, évitons les excès, ne devenons ni purement industriels, ni purement agricoles. Que la réforme douanière respecte le « parallélogramme des forces économiques ».

Voilà donc les deux systèmes qui s'offrent à l'initiative du Gouvernement. Il nous reste à voir quelle voie a suivi le projet de loi déposé le 11 août 1926.

CHAPITRE IV

LE PROJET DE RÉFORME GOUVERNEMENTAL

Avant d'en examiner les principes et d'assister à sa mort, nous voudrions retracer rapidement, en quelque sorte, son « curriculum vitae ».

SECTION I

Comment le projet de loi a été amorcé et comment il a échoué.

§ 1. — SA PRÉPARATION

La nécessité d'une réforme douanière commence à apparaître en 1923, au lendemain de l'abrogation de la loi du 6 mai 1916 et au moment où la loi des coefficients ne semble plus répondre aux besoins de stabilité.

Le 15 mars 1923, M. Dior, Ministre du Commerce demande dans une lettre circulaire adressée aux principaux groupements commerciaux, leurs avis sur un projet de réforme douanière dont il expose les principales innovations. M. Dior trouve que le jeu

des coefficients satisfait bien l'instabilité économique du moment, mais est un obstacle aux conventions. La nouvelle loi envisage de modifier la nomenclature douanière en y multipliant les subdivisions, de telle sorte, que tout en répondant aux progrès faits par l'industrie, elle offre à un droit spécifique l'avantage d'un droit *ad valorem*. L'assiette du Droit, spécifique dans la majorité des cas, se place à l'entrée uniquement, c'est un juste équilibre entre deux prix de revient ; les droits à la sortie doivent être exceptionnels et se borner aux produits du sol. Il faut protéger les industries capitales (Key industries), afin d'éviter l'importation d'avant-guerre et se protéger contre le dumping. Auparavant le Ministre du Commerce pose la question du paiement des droits en or, ou en papier monnaie.

Quelque temps après, les différentes Chambres de Commerce et groupements industriels répondent. La majorité trouve que le système des coefficients est très bien et que cette réforme est prématurée ; qu'il suffit d'abaisser les coefficients de 50 à 20 % mais qu'en tous les cas le paiement en or est impossible.

L'opposition est donc très nette et c'est à ce moment où le gouvernement aurait voulu trancher le conflit que celui-ci rebondit encore plus violemment sous l'action agricole à propos de la crise viticole et de celle du change.

Différentes mesures sont prises que nous avons déjà vues, et de la réforme douanière on n'a plus le temps de s'occuper.

Une seconde enquête est enfin entreprise en 1925 par M. Chaumet ; l'influence de l'échéance des clauses économiques du traité de Versailles se fait sentir. Cette enquête porte, non plus sur la nomenclature mais sur les droits à y inscrire, mais il n'en est tiré aucunes conclusions précises, malgré l'urgence déjà mise en lumière par la commission des Douanes à la Chambre des Députés.

En effet, devant l'inaction du Ministère et l'approche de cette échéance, M. Haudos, Président de la Commission des Douanes à la Chambre, déclara en 1923 que puisque personne ne voulait préparer un projet de réforme douanière, il allait s'en occuper. Et en effet un projet fut élaboré, mais jamais publié, car les commissions Parlementaires refusèrent de se saisir d'un travail issu de pratiques illégales. Il accusait paraît-il une tendance protectionniste très nette, et qui devait s'aggraver encore en 1925 lorsqu'il fut remanié. Vouée à l'insuccès, cette tentative eut malgré tout, un résultat heureux : celui de faire activer le travail dans les bureaux du Ministère.

Le projet de réforme douanière qui devait être déposé en blanc sur le bureau de la Chambre par le Ministre du Commerce, Bokanowski, a été élaboré patiemment par la Direction des affaires commerciales et industrielles au Ministère du Commerce. Il a été dit que tous les groupements intéressés avaient été consultés, mais les associations agricoles qui avaient demandé à suivre la rédaction du projet ont été éconduites, et une commission agricole réunie à

cet effet en 1925, n'a pas été tenue au courant des décisions prises. Du reste les bureaux du Ministère étaient tout acquis aux intérêts industriels. Ces derniers avaient pris soin, notamment le Comité des Forges soucieux de ses intérêts, d'accumuler depuis un certain temps non pas des exposés sincères de la situation économique en France, mais plutôt des plaidoyers en faveur de leur système surprotectionniste, et chaque question qui aurait pu être embarrassante avait été traitée à cet effet. Nous en verrons le résultat plus loin.

Toujours est-il que ce projet touchait au terme de son élaboration lorsqu'il fut déposé en blanc le 11 août 1926. A ce moment il a été remanié par la direction des accords commerciaux et sa distribution n'a été effectivement faite que le 25 février 1927. C'est ce qui explique comment ce projet daté du 11 août 1926, abroge des dispositions du 28 décembre 1926 portant codification de tous les textes de la législation douanière alors en vigueur.

§ II. — SA DISCUSSION

Le projet Bokanowski forme un volumineux ouvrage de 868 pages, il comprend deux parties, l'exposé des motifs, et le nouveau tarif qui enferme 8.000 subdivisions.

Avant la discussion à la Chambre, le projet doit être examiné par la Commission des Douanes et son rapport doit être distribué au moins 10 jours avant

les débats aux différentes commissions chargées au sein de la Chambre d'examiner les divers intérêts en présence. Nous allons voir comment, sous la pression du Gouvernement, ces dernières, ni même les membres de la Chambre, n'ont eu le temps nécessaire à un sérieux examen.

La Commission des Douanes, effectivement présidée par M. Bosc, est sous l'influence directe de M. Le Mire, partisan de l'économie fermée. Parmi les personnalités extérieures qui assistent aux discussions il n'y a qu'un seul représentant de l'Agriculture, et encore représente-t-il un groupement agricole et industriel dans lequel ce dernier élément a la prépondérance.

Tout ceci explique la voie suivie dont nous parlerons plus loin.

Toujours est-il qu'ayant le projet en main fin février, il leur aurait fallu avoir un rapport imprimé et distribué au moins 10 jours avant l'ouverture des débats dont la première séance fut fixée au 12 mai 1927.

Or le rapport présenté par M. Henri Falcoz et Delessalle comporte trois tomes. Le premier fut bien distribué le 10 avril, mais le second et c'était le plus important puisqu'il comportait les droits proposés, ne le fut que le 10 mai ; quant au troisième il apparut postérieurement aux débats.

Tout ceci explique les différentes protestations dont le ministre du Commerce fut assailli.

Il fallait maintenant que les différentes commis-

sions parlementaires fassent un rapport sur la question avant le 12 mai.

D'un côté, la Commission des Finances, pressée par le Ministre du Commerce de ne pas retarder une réforme qu'imposait d'urgence la conclusion d'accords commerciaux importants, accepta par « esprit de collaboration » de ne pas s'y opposer, et sans faire de rapport M. Léon Baretty déclara approuver le projet gouvernemental. D'un autre côté, les commissions ne possédaient pas les documents indispensables : elles n'avaient que le tome I, c'est-à-dire l'exposé des motifs, et non seulement elles ne connaissaient pas les nouveaux droits, mais encore on refusa de leur donner les tableaux comparatifs des droits anciens et de nouveaux, établis aussi exacts que le permettait la différence de nomenclature, à l'administration des Douanes.

Quant aux Membres de la Chambre ils étaient dans le même cas, ayant eu 12 jours pour examiner l'exposé des motifs et 2 jours pour parcourir les droits inscrits à la nouvelle nomenclature et y puiser quelques chiffres au hasard pour mettre à l'appui de leurs discussions.

Les débats à la Chambre eurent lieu les 12, 13 et 17 mai 1927 (1). Il est à signaler un point particulier, c'est que le Président du Conseil ignorait complètement la tournure qu'ils devaient prendre. Ces débats se manifestèrent de suite comme une menée

antiministérielle ; les plus violentes protestations contre le projet, dissimulées sous une défense des intérêts agricoles lésés, partirent de l'opposition qui reprit à son compte les arguments déjà soumis à la Commission des Douanes par les représentants de l'Agriculture au moment où cette dernière remaniait le projet. Et cette opposition trouva un appui important parmi les représentants de l'agriculture eux-mêmes, nombreux à la Chambre au Centre et à Droite.

C'est alors que M. Poincaré, mis au courant des événements, s'employa à suspendre des débats aussi périlleux, et que le 17 mai le Ministre du commerce les ajourna sous le prétexte de se rendre aux réclamations et de laisser le temps aux différentes commissions de faire leur rapport. M. Bokanowski s'engageait à leur faire remettre la documentation indispensable, puis il partit en voyage (1).

Après cette retraite en beauté, le projet de réforme douanière ne devait plus reparaitre.

Maintenant que nous avons parcouru les différents stades par lesquels le projet gouvernemental a passé il nous reste à en examiner la teneur et la politique douanière suivie par le Ministère du commerce, la Commission des Douanes et la Chambre des députés.

Nous verrons ensuite le résultat obtenu à l'annonce de cette réforme et sa répercussion si celle-ci

1. Voyage officiel à Madrid.

s'était transformée en réalité, au point de vue de notre économie nationale.

SECTION II

De la tendance économique suivie par le projet.

§ 1. — AU MINISTRE DU COMMERCE.

Pour nous permettre de dégager les tendances économiques qui ont inspiré le projet gouvernemental, nous analyserons successivement les trois parties qu'il comporte : l'exposé des motifs, le projet de loi proprement dit, enfin les droits de la nouvelle nomenclature.

Nous pouvons dès à présent affirmer que la dernière partie n'est pas exactement l'application des principes énoncés à la première, ce qui peut expliquer le refus du Ministre de procéder à l'examen de ces droits autrement qu'en séance publique, car il savait parfaitement que l'opposition se fatiguerait vite devant le travail que demanderait la discussion une à une de 8000 subdivisions, et il se reposait sur l'excellence de ses motifs pour faire passer le tout en bloc. Mais examinons plutôt ces motifs.

A. — *Exposé des motifs.*

Pour faciliter notre étude nous la diviserons en trois points qui résumeront la pensée gouvernementale sur le régime douanier le plus conforme à l'in-

dustrie, à l'agriculture et à la stabilité. Nous ne parlerons pas du début qui ne fait que reprendre le plus logiquement du monde l'historique de notre politique douanière et la situation économique nouvelle, tels que nous les avons étudiés nous mêmes.

Ce nouveau tarif cherche l'équilibre et veut éviter les conflits entre producteurs, voilà une trace de la thèse de l'équilibre que nous connaissons, mais où la contradiction apparaît c'est dans le moyen employé pour obtenir cet équilibre ; « cette opposition se manifesterait, par exemple entre l'industrie et l'agriculture, si par le fait de droits de douane exagérés, les charges de l'existence, qui conditionnent pour une part importante le taux des salaires, venaient à s'élever dans des conditions telles qu'elles ne permettraient plus à notre exportation d'aborder les marchés de l'étranger ». Ce qui veut dire que l'on continuera à imputer la hausse des prix à l'agriculture et que des mesures seront prises pour que celle-ci serve toujours de rançon à l'industrie.

De plus, afin de ne pas ralentir la production industrielle, les matières premières entreront en franchise, mais seront menacées d'un droit applicable aux Etats qui taxeront trop fortement l'exportation de nos produits manufacturés. Voilà l'illusion industrielle qui apparaît, car non seulement nos colonies ne suffiront pas à nous fournir, mais il ne faut pas compter davantage, ni faire acheter nos produits à

l'étranger puisque ces derniers ne pourront plus échanger contre eux des matières premières, ni les écouler sur le marché national car ses besoins sont dépassés par la surproduction industrielle actuelle due au régime protectionniste déjà en vigueur.

Enfin c'est pour satisfaire les progrès de l'industrie que la nouvelle nomenclature comportera une spécification aussi poussée que possible. Voilà qui ne facilitera guère nos accords commerciaux.

Maintenant, au point de vue agricole, le projet constate la nécessité d'une protection balançant la réduction progressive de la population rurale et la diminution des surfaces ensemencées. Il reconnaît les revendications agricoles au sujet de l'exportation qui doit de nouveau leur être ouverte.

Tout ceci est parfait, mais le projet refuse d'accorder une protection égale à l'industrie et à l'agriculture, malgré que cette dernière soit tributaire de la première dans presque tous ses besoins, parce que, déclare-t-il, l'agriculture qui naît du sol ne demande que peu de main d'œuvre et de capitaux ! Et il appuie sa thèse sur les raisons données en 1892 par M. Méline : l'industriel transforme le produit du sol, et payant déjà le droit qui taxe le produit agricole, il lui faut une plus grande protection qui sera la différence entre ce droit et celui s'appliquant à ses produits. Si l'on ne protège pas plus l'industrie on diminue sa capacité d'achat de produits agricoles. C'est là renverser le problème, toujours sous prétexte de maintenir les prix agricoles en-dessous du

niveau des prix industriels. Et ce qui est admirable, c'est lorsqu'il ajoute que pour diminuer les importations il faut développer l'agriculture par la rationalisation de son travail. Par conséquent, dirons-nous, si l'on ne protège pas plus l'agriculture on diminue sa capacité d'achat de produits industriels, et on l'empêche de se rationaliser.

Ainsi nous le voyons tous ces motifs sont contradictoires, parce que tout en reconnaissant la situation exacte du moment, les rédacteurs du projet reviennent toujours à leurs tendances protectionniste et surindustrialiste. Mais avant d'en voir les applications pratiques, comment le projet pallie-t-il à l'instabilité douanière ?

Au point de vue tarifaire le projet gouvernemental remplace le système des coefficients par celui de la variation des droits avec l'indice des prix de gros. Le taux du droit ne sera modifié qu'en tant que l'indice aura varié entre un minimum de 20 % et un maximum de 60 %.

Au point de vue contractuel le projet reconnaît que : « les autres pays instituent des droits à la demande des pays contractants, et leur en conservent le bénéfice pendant toute la durée du contrat », tandis que la France les institue « à son gré et se réserve de les adopter à sa guise ». Il s'agit d'opter entre l'égalité de droit et la réciprocité de fait. En consolidant certains droit conventionnalisés, nous avons, étape par étape, atteint cette dernière. Aussi le gouvernement est-il décidé à accorder non seule-

ment le tarif minimum qui est « très modéré », avec la clause de la nation la plus favorisée *de facto*, mais encore des droits conventionnels lorsque ce sera nécessaire, consolidés pendant un maximum de cinq ans.

Le gouvernement en effet prétend que depuis la loi de 1919, cette clause ne peut plus être accordée car « le négociateur se trouverait démuné de tout moyen de négociation, empêché qu'il est de réduire le tarif minimum et même de consolider ». Le Gouvernement n'a-t-il pas déclaré aussi que « le tarif minimum n'était pas matière à marchandage » ? Que deviennent les principes de 1892 dont il rappelle le texte ; « Certes le temps n'est pas venu ou il est possible de consolider ». Il nous faut reconnaître là un remaniement de la Direction des accords commerciaux.

Nous ne reparlerons plus de cette politique de stabilité douanière, car elle a été adoptée successivement à la Commission des Douanes et à la Chambre. Le premier système a été déjà examiné au cours de cette étude. Cependant nous ajouterons qu'en calculant la variation de l'indice des prix par rapport au trimestre de base, c'est-à-dire par rapport au trimestre ayant précédé la mise en application de la présente loi, et non par rapport à deux trimestres consécutifs, il y a possibilité de perturbation dans les prix, sans mouvement parallèle du taux des droits et ce régime n'est pas encore un élément de stabilité suffisant.

Quant à notre politique contractuelle nous en reparlerons plus loin. La seule question qui nous intéresse est celle concernant l'industrie et l'agriculture, et c'est seulement en raison de cela que nous relèverons dans le paragraphe ci-dessus le mot « très modéré » au sujet de notre tarif minimum. Nous verrons ce qu'il faut en penser en examinant les taux des droits inscrits.

B. — Les articles du projet de loi.

Comment le Gouvernement entend-il mettre en application ses idées sur la protection douanière ? Des 29 articles du projet de loi il suffit d'en lire 4 pour être fixé.

Nous avons vu que le Gouvernement se propose de maintenir les prix en comprimant les produits agricoles, lorsque la hausse porterait tort à l'exportation des produits industriels.

Pour ce faire, l'article 5 confère au Gouvernement dans ces cas exceptionnels, le pouvoir de suspendre, en tout ou en partie, les droits sur les produits alimentaires avec ratification ultérieure par la Chambre. Contrairement au texte de la loi du 29 mars 1887, le décret peut intervenir dans l'éventualité d'une hausse des prix et non plus après coup. Il s'agit surtout des blés et l'article 6 étend la mesure à ses dérivés.

Mais l'on voit ici le danger de ce texte, lorsqu'un simple décret, qu'il sera aisé de prendre sous l'in-

fluence de groupements industriels importants ayant leurs petites entrées au Ministère, suffira, sous prétexte d'une hausse future, pour faire baisser les salaires ouvriers au bénéfice de ces messieurs.

Et ce n'est pas tout ; par l'article 9, le texte de 1814 qui donne au Gouvernement le pouvoir d'édicter des prohibitions de sortie dans les cas exceptionnels, se trouve étendu, des produits du sol et de l'industrie nationale, à tous les produits quelle qu'en soit l'origine et aux produits agricole, ces derniers ayant été soustraits à cette mesure en 1861.

Enfin dans le même ordre d'idée, et malgré ces déclarations au sujet de l'exportation agricole qu'il est nécessaire de rendre entièrement libre, l'article 1 prévoit un tableau B qui édicte des prohibitions, principalement sur le lait, le beurre, les engrais organiques, tous les farineux alimentaires, quelques bois et métaux, enfin des produits chimiques. Seules les dernières se défendent par l'intérêt national en cause.

Il nous reste à parcourir les nouveaux droits.

C. — *Les Droits du nouveau tarif.*

L'écart entre les deux colonnes est uniformément de 3. Des 8000 subdivisions du tarif il ressort que les produits manufacturés sont plus protégés que les produits agricoles ; les droits sur ces derniers étant même plus élevés que ne le demande la pros-

périté de l'agriculture. Plutôt que d'abaisser les droits sur les premiers, le gouvernement cherche « cet équilibre entre les deux » au taux le plus haut et malgré tout, l'écart de protection est sensible. Le résultat est que non seulement ce but est manqué, mais encore cet autre qui est de sauvegarder « les intérêts des consommateurs ».

En prenant quelques chiffres au hasard de la nomenclature, malgré qu'une comparaison, article par article, soit très difficile, à cause de la complication des nouveaux droits :

Nomenclature	Droits		Projet
	1910	1927	
Blé.....	7	18.20	25
Lentilles.....	9	11.70	35
Bœuf.....	20	34	75
Veau.....	25	42.50	88
Beurre.....	20	34	75
Légumes frais.....	6	7.80	15
Pommes de terre.....	3	3.90	15
Locomobiles.....	14	79.70	70 à 120
Roulements à bille....	35 %	35 %	120 à 15
Bouteilles.....	3.50	23.80	35
Chaussures.....	—	—	20 à 25 %
Ecrémeuses.....	15 %	15 %	325 à 490
Faucheuses.....	12	40.80	110
Charrues.....	12	76.80	90

Nous constatons ceci :

Les accessoires d'automobile subissent une hausse de 30 à 40 %, la plupart des machines paient 2 à 5 fois plus ; les produits alimentaires au contraire ne subissent qu'une élévation de droit de 20 à 30 % :

ainsi le blé passe de 18,20 à 25 francs. Malgré tout les droits sur les produits agricoles restent modérés, mais nous verrons que la commission des Douanes, adoptant définitivement la thèse industrielle qui consiste à augmenter les droits sur l'agriculture plutôt que d'abaisser ceux sur l'industrie, pensant ainsi accroître la capacité d'achat des agriculteurs, nous promet dans le tarif qu'elle refond en fin de son rapport une hausse générale des prix encore plus prononcée.

Ainsi malgré un gros effort et d'excellentes définitions telle celle du droit de douane qui « doit se mesurer à l'écart du prix de revient en France et à l'étranger » ; malgré l'excellence de principes qui ont pour but l'équilibre des productions et l'intérêt des consommateurs, malgré enfin l'institution d'un régime douanier suffisamment favorable aux échanges, ils nous faut constater l'affirmation d'une tendance de plus en plus protectionniste, et la négligence avec laquelle on considère le rôle en France de l'agriculture, que l'on place au rang d'un sous-produit participant avec d'autres à la grandeur de la production industrielle.

§ II. — LA POLITIQUE DOUANIÈRE A LA COMMISSION DES DOUANES

Toutes les critiques que nous avons formulées avaient afflué à la Commission des Douanes, le projet remanié en tient compte. Mais les modifica-

tions s'écartent davantage encore des réclamations, que le projet lui-même, car nous l'avons vu, la commission est toute acquise à la thèse de l'économie fermée.

MM. Falcoz et Delesalle déclarent que le but poursuivi est de « donner au pays un statut économique depuis longtemps attendu, adapter aux « circonstances une législation dont les insuffisances « ne sont que trop apparentes, doter enfin les « négociateurs français des accords commerciaux « de l'instrument de précision qui leur fait défaut ». Et cette fin leur sera facilitée par la stabilité monétaire qu'ils espèrent enfin obtenue.

Puis ils passent rapidement en revue les principaux motifs du projet gouvernemental en les prenant à leur compte, entre autres : la nécessité de ne pas se proclamer un pays ouvert au milieu des nations fermées, tout en évitant un taux exagéré dans les tarifs ; celle de réajuster simplement le tarif de 1892 dans sa nomenclature et dans ses droits, et surtout de rétablir l'harmonie entre l'industrie et l'agriculture, harmonie détruite par l'importation excessive de produits alimentaires qui emporte tout le profit des exportations industrielles. Ils insistent surtout sur ce point que l'agriculture s'industrialise et absorbe des produits industriels, et qu'elle ne deviendra prospère dans l'avenir qu'en lui assurant une protection certaine.

Tout ceci est parfait mais il y a lieu de s'étonner malgré tout de ce que l'excès d'importation de pro-

duits alimentaires nuit davantage à l'industrie qu'aux agriculteurs.

Voyons maintenant dans quelle mesure, la commission assure cette protection à l'agriculture.

La commission va céder sur le terrain des principes mais elle se rattrapera en fixant les droits du tarif.

Dans l'article 1^{er}, elle n'assigne plus au tableau B qu'un rôle exceptionnel : elle propose en effet de supprimer toutes les prohibitions de sortie et de ne maintenir que celles applicables « par mesure de police douanière ou de sûreté générale ». Il n'y a rien à dire.

Les articles 5 à 9 donnaient au gouvernement des pouvoirs discrétionnaires en cas de hausse des prix. La commission critique cette politique qui « fait baisser les salaires au détriment des agriculteurs », mais qui surtout n'offre aucune garantie au commerce, et c'est là au fond la question qui l'intéresse. Aussi propose t-elle, en place de cette mesure, une méthode déjà connue en 1897 sous le nom de cadenas, qui consiste à exiger avant toute modification une loi du Parlement, tout en appliquant par décret et de suite la modification proposée, et ceci par prudence, quitte à effectuer un rappel si le Parlement n'entérine pas la mesure.

Mais dans le but de sauvegarder « l'intérêt général » elle se refuse à établir une liste nominative des produits susceptibles d'être ainsi cadénassés.

Quant aux prohibitions, soumises à la même pro-

cédure, elles ne pourront affecter que les produits « déclarés pour la consommation » après consultation du Conseil Supérieur de l'Agriculture. *

Ainsi la commission des Douanes fait le jeu des industriels car elle sait parfaitement que leurs produits sont trop considérés comme indispensables à « l'intérêt général » pour qu'une pareille mesure soit prise contre eux au Ministère. Par conséquent la situation des agriculteurs se trouve aggravée sous une apparente concession, et nous emprunterons la conclusion de M. Paul Elbel : « On a quelque peu émoussé l'épée de Damoclès, mais elle est désormais suspendue sur la production française tout entière. Il n'est pas certain que ce soit un progrès » (1).

Mais ce n'est pas seulement sur ce terrain que l'agriculture s'est trouvée bernée, c'est encore dans les nouveaux droits du tarif : la commission, au lieu de niveler par le bas, cherche l'équilibre par le haut et elle augmente les droits protecteurs des produits agricoles.

	Projet de loi	Projet répondu
Blé.....	25	35
Lentilles.....	35	35
Bœuf.....	75	100
Veau.....	88	125
Beurre.....	75	100
Légumes frais.....	15	15
Pommes de terre.....	15	15
Locomobiles.....	70 à 120	70 à 120
Roulements à bille....	120 à 15	120 à 15
Bouteilles.....	35	35
Chaussures.....	20 à 25 %	20 à 25 %
Ecrémèuses.....	325 à 490	325 à 490
Faucheuses.....	110	110
Charrues.....	90	90

1. Publication du Comité d'A. E. et D., 1926 et 1927.

De l'examen du tarif refondu, on tire la conclusion suivante : presque tous les produits alimentaires ont subi une augmentation conformément à ce principe qu'il faut permettre aux agriculteurs d'accroître leur richesse, partant leur faculté de consommation, pour que l'industrie puissamment protégée, puisse placer sa production sur le marché national.

Nous sommes loin des théories de la Commission des Douanes de 1919, lorsque le Duc de la Trémoille, rapporteur du projet de loi voté le 29 juillet 1919, écrivait : « Mais notre marché est étroit, il ne peut absorber toute la production de nos usines ; il nous faut vendre au dehors l'excédent de notre fabrication. Comment y parvenir si devant nos marchandises s'élèvent de trop hautes barrières douanières ? »

Du reste parcourons les modifications apportées dans les quatre sections.

Dans la section « matières animales », la commission, tout en admettant en franchise les animaux reproducteurs, augmente les droits sur les viandes. Puis elle se rallie au projet déjà critiqué, qui consiste à menacer nos fournisseurs de matières premières de droits inscrits suspendus provisoirement.

Dans la section « matières végétales », la commission explique que c'est, d'accord avec les groupements agricoles, qu'elle a fait retour à la protection de 1914 en affectant du coefficient 5 les droits d'avant-guerre. Ainsi le blé payait 7 francs, il passe à 35. Seulement comme elle prévoit une augmentation du pain, elle donne au Gouvernement le pouvoir

de baisser les droits de 5 francs jusqu'au 30 septembre 1927. D'autre part, si elle diminue les droits sur le cacao elle augmente ceux sur la chicorée ; les boissons passent de 45 à 55 francs.

Dans la section « matières minérales » la discussion porte surtout sur les produits chimiques. Ces industries, inexistantes avant la guerre, sont devenues des industries cléf et il faut les protéger puissamment contre l'étranger. Les agriculteurs ne sont pas lésés, disent les rapporteurs, puisque l'engrais au nitrate de soude naturel, n'est pas taxé, les autres seront obligés de maintenir leur prix dans la limite de ce dernier.

Nous passerons sous silence la petite polémique qui eut lieu à propos du papier journal, et qui aboutit à un moyen terme pour sauvegarder les droits de la presse tout en incitant cette industrie à se développer en France. Quant aux objets fabriqués, leur protection déjà élevée est accrue sur un certain nombre d'entre eux.

En résumé le projet de loi ainsi remanié accuse un protectionniste excessif et qui cherche son excuse peut-être dans le rôle de menace qu'on veut lui faire jouer dans les négociations importantes du moment. Mais, nous demandons-nous, l'Allemagne qui est ainsi visée, est-elle donc tellement à craindre ? Et à la fois dans toutes les branches de la production, nous ne le pensons pas.

D'autre part il répond parfaitement au souci de la

surindustrialisation et de la théorie mise en œuvre à ce sujet.

Mais surtout, et nous le verrons plus loin, il fera monter le prix de la vie d'une façon très nette. Nous serions en passe de devenir une des nations les plus protectionnistes, ainsi que le fait remarquer M. Paul Elbel (1) dans le tableau ci-dessous :

Produits	Moyenne des droits appliqués hors de France	Dito Russie exceptée	Droits prévus au projet de loi
Blé.....	13,1 %	13,6	15
Acier brut en lingots..	14,5	11	15
Tissu de coton.....	42	35,7	48
Automobiles.....	23,9	23,9	53

La Chambre des Députés n'a pas eu le loisir de discuter ces droits, les aurait-elle maintenus, nous ne le pensons pas, si nous parcourons les différents résultats obtenus lors de la discussion des principes proposés : l'opposition est très nette et nous avons dit pourquoi.

Mais voyons donc l'accueil qui a été fait à cette politique douanière, et comment les revendications agricoles ont enfin trouvé un écho.

§ III. — LES DÉBATS A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

Nous diviserons l'étude de ces débats, dans lesquels neuf orateurs prirent la parole pour combattre le projet gouvernemental, en trois parties :

1. *Op. cit.*

Les critiques, les réformes obtenues, la tendance qui commençait à se dégager.

A. — *Les critiques.*

Nous savons que l'opposition a été générale malgré toute l'éloquence déployée par M. Bokanowski, pour faire voter rapidement son projet de loi et éviter les « moyens dilatoires » employés pour le faire échouer.

Une fois les différents rapporteurs entendus, les orateurs qui prirent la parole firent couler des flots d'éloquence sur le thème que nous connaissons déjà à savoir : de la nécessité d'une réforme douanière afin d'obtenir, d'une part l'égalité de protection et un taux modéré, d'autre part un régime nous permettant de faire avancer nos négociations ; de la nécessité de ne pas faire monter le coût de la vie et rendre sa liberté à l'exportation agricole ; de celle de ne pas prendre le Parlement pour une Chambre d'entérinement, et enfin de la volonté très arrêtée de ne pas poursuivre cette discussion avant d'avoir entre les mains un tableau comparatif des droits actuels et des droits proposés et de ne pas se montrer satisfaits des explications qu'on leur offre au fur et à mesure.

Bref la discussion est suspendue et M. Bokanowski qui, à la deuxième séance se montrait irréductible, change tout d'un coup de tactique à la dernière et se retire après avoir promis tout ce qu'on

lui demandait. Nous connaissons l'intervention qui mit fin à ces débats.

B. — *L'œuvre de la Chambre
au cours du vote des articles.*

Un rapide examen des articles votés par la chambre nous montrera en dehors des discussions doctrinaires l'opinion de nos représentants sur les principes d'une réforme douanière.

L'article 1^{er} indique les deux tableaux de droits, le premier à l'entrée, le deuxième à la sortie ; ce dernier n'ayant plus qu'un rôle exceptionnel puisque la commission avait supprimé les prohibitions à la sortie. La Chambre réserve cet article en attendant le vote des tableaux eux-mêmes. Les articles 2, 3, 4 et 5 furent votés intégralement : réajustement des droits en cas de variation de l'indice des prix de gros ; définition de la valeur de la marchandise importée (c'est le prix de revient au pays producteur augmenté de tous les frais à l'exclusion des droits d'entrée ;) justifications à fournir en cas de transport en droiture ; pouvoirs donnés au gouvernement de suspendre les droits sur toute marchandise, par simple décret, et même d'en prohiber l'entrée ou la sortie au cas où l'intérêt général le demanderait. (Le texte initial modifié par la commission ne s'appliquait comme nous l'avons déjà vu, qu'aux produits alimentaires).

L'article 6 donnait au Gouvernement de spou-

voirs identiques pour suspendre l'importation des produits étrangers destinés à la consommation. Cette partie de l'article fut adoptée, mais la suite modifiée qui permettait la suspension de l'exportation de tous produits. La discussion fit ressortir qu'il fallait en excepter les produits agricoles. Il était en effet à craindre, explique M. Bouat, la pression de l'opinion publique dès que le coût de la vie monterait, et sa répercussion sur l'agriculture qui supporterait seule un sacrifice fait en vue de la baisse des prix. De plus, cette mesure, édictée contre les cartels de producteurs, ne s'appliquait pas à l'agriculture. Sont adoptés de même les articles 7 et 8 tels qu'ils avaient été atténués par la commission. Le premier donne tout pouvoir au gouvernement en cas de mobilisation ou d'événement mettant en péril l'industrie nationale ; le deuxième qui dans le projet de loi primitif rendait au gouvernement les pouvoirs de prohibitions qui lui avaient été enlevés lors de la dernière prorogation de la loi du 6 mai 1916, ne concerne plus que les marchandises déclarées pour la consommation.

L'article 9 donnait au Gouvernement le pouvoir d'édicter des prohibitions de sorties dans des cas exceptionnels sur tous les produits, même agricoles, et dans ce dernier cas après avis du Conseil Supérieur de l'Agriculture. Les produits agricoles ayant été exemptés de cette mesure à l'article 6, cette partie de l'article n'avait plus raison d'être, et les

représentants de l'agriculture demandent sa suppression, ce qui fut fait. En effet le cas envisagé concernait davantage des produits pouvant servir à la défense nationale, tels que les engrais, or ceux-ci peuvent entrer dans la catégorie plus générale prévue audit article 6, et dont la sortie peut être prohibée dans les circonstances exceptionnelles.

L'article 10 donne une liste des produits bénéficiant de l'admission temporaire.

La Chambre adopta ensuite après scrutin un article 10 *bis* qui reprenait l'article 11 primitif, disjoint par la commission des douanes. Il s'agit d'exempter des droits de douane, les produits destinés à la construction navale.

Auparavant, seules les marchandises incorporées dans un navire construit pour l'étranger, bénéficiaient de l'admission temporaire, ce qui nous mettait en état d'infériorité. Dorénavant déclare la Chambre, malgré les protestations de M. le Mire, prétendant que son but est d'encourager l'industrie française, ces produits seront exemptés, car nous avons besoin des derniers perfectionnements étrangers dans notre industrie maritime.

Les Députés votèrent ensuite sans modification les articles 11, 12, 13 et 14 concernant : suppression de l'admission temporaire ; déclaration obligatoire de la valeur de la marchandise ; intérêts à payer en cas de sursis au recouvrement des droits ; adjudication des marchandises délaissées en douane.

Vient ensuite l'adoption des articles 15 à 26 con-

cernant le régime douanier de nos colonies. Les textes du projet de loi primitif n'avaient été que peu modifiés à la Commission des Douanes, la Chambre se borna à y ajouter des précisions de détail demandées par MM. Brunet et Angoulvant. En résumé, nos colonies sont divisées en deux classes, les colonies assimilées à la Métropole et celles non assimilées. Les échanges entre la France et l'Algérie, et celles du premier groupe ont lieu en franchise, même les mélasses autres que celles destinées à la distillation, afin de développer notre production coloniale, serait-ce au détriment de quelques intérêts privés.

Dans le deuxième groupe (les colonies non assimilées) : quand les produits de la métropole jouissent d'un tarif préférentiel, les matières premières et denrées d'alimentation peuvent être importées en France et colonies assimilées en exemption de tous droits, et les autres produits taxés au tarif minimum ou même à un tarif réduit ; au contraire, là où nos produits ne jouissent pas de tarif préférentiel, c'est l'application pure et simple du tarif minimum.

Les produits étrangers se voient appliquer le tarif de la Métropole dans les colonies assimilées, sauf dérogations possibles établies par décret rendu en la forme d'un décret d'administration publique. Des tarifs locaux seront établis par décret dans les autres colonies.

Les échanges de colonie à colonie ont lieu en franchise sauf impossibilité conventionnelle.

Les produits étrangers importés dans la Métro-

pole après avoir acquitté des droits dans une colonie, ne paient que la différence entre les deux tarifs.

L'application du tarif de faveur est subordonné à des justifications rigoureuses, enfin les prohibitions établies par le tarif douanier dans la métropole sont applicables aux colonies lorsqu'elles ont leur origine dans un intérêt d'ordre public ou dans un monopole, et le ministre des colonies peut modifier par décret tous les tarifs coloniaux (1).

Enfin la Chambre, avant de réserver l'article 28 fixant la date de la promulgation de la loi douanière, adopte un avant-dernier article concernant la perception des droits de douane au poids, désormais fixée sur la base du poids brut lorsque le droit inscrit au tarif minimum, ou au tarif unique s'il est seul, ne dépasse pas 1 fr. 50 le kilo. Auparavant la limite variait avec les tarifs, ce qui compliquait trop.

Là se borne le travail effectif de la Chambre ; nous savons en effet qu'aucune séance ne s'est ouverte pour poursuivre l'adoption de la réforme par la discussion des droits inscrits au tarif.

C. — *La tendance à la Chambre.*

De toutes ces discussions il ressort très nettement, sans rechercher plus avant la source de l'opposition,

1. Après l'échec du projet, le régime douanier de nos colonies a fait l'objet de la loi spéciale du 13 avril 1928. *J. O.* du 21 avril.

que le gouvernement n'est pas suivi dans sa politique protectionniste. En dehors des industries nationales, la Chambre ne veut pas qu'un régime douanier « serve de prime à la paresse » en protégeant des industries handicapées, et en sacrifiant au contraire, la prospérité de l'agriculture. Elle se montre favorable au contraire, à une politique modérée à laquelle ne répondent pas les quelques chiffres pris au hasard de la nomenclature par certains orateurs. Elle va même plus loin, dirons-nous, elle ne s'oppose pas à suivre en France la politique libérale dont elle se fait le champion à Genève et nous terminerons sur cette idée, à propos de deux articles additionnels, envoyés pour examen à la Commission des Douanes.

Le premier, déposé par MM. Borel et Balitrand prévoit la disparition dans l'avenir de toutes barrières douanières ; en abaissant les droits d'un vingtième chaque année, le tarif disparaîtrait en 20 ans.

Le deuxième déposé par M. Cayrel est plus d'actualité ; il propose l'extension de l'admission temporaire à tous les produits suffisamment identifiants.

Nous laisserons à l'avenir le soin de décider si le libre échange est un leurre et si nous verrons jamais un jour une alliance européenne opposée à l'hégémonie américaine.

Avant d'en terminer avec le projet de la loi éphémère de M. Bokanowski, nous voudrions rapidement

examiner le rôle neutre observé par la Chambre de Commerce, chargée cependant de soutenir les intérêts généraux, puis voir les répercussions qui auraient menacé le coût de la vie si le projet avait été voté, enfin préciser les protestations soulevées par l'agriculture et la marine marchande, cette troisième source vitale de notre commerce extérieur.

SECTION III

Le projet de loi et son accueil.

§ 1. — A LA CHAMBRE DE COMMERCE.

La Commission des Douanes à la Chambre de commerce constate dans son rapport que : « Voter une loi douanière a toujours été pour un pays une œuvre complexe et difficile ; la voter dans une période de surproduction mondiale et d'instabilité monétaire devient un problème quasi insoluble, tant il est vrai que les conflits de doctrine sont d'autant plus aigres que le déséquilibre économique est plus profond. Il s'agit, en effet, non seulement d'arbitrer les multiples intérêts qui trop souvent s'opposent, mais il faut encore établir la protection à un taux qui permette le développement régulier de l'industrie et de l'agriculture nationales, tout en respectant les droits et la capacité d'achat des consommateurs en même temps que les possibilités d'expansion d'un commerce

« d'exportation qui doit assurer au pays une balance commerciale favorable. »

Voici évidemment une opinion pleine de bon sens, mais au fond les représentants de l'agriculture ne figurent pas à la Chambre de commerce et c'est ce qui explique l'approbation que celle-ci fait ensuite de tous les articles du projet de loi qui lui est soumis. Les groupements industriels importants qui y ont leur aboutissant ne pouvaient qu'approuver un projet conçu d'après des éléments qu'ils avaient fournis.

La Chambre de commerce, s'effaçant devant les groupements syndicaux qui comptent « dans leur juridiction des industries déterminées », non seulement refuse de discuter les droits inscrits au nouveau tarif, mais encore prend dans sa séance du 18 mai 1927, c'est-à-dire au lendemain des débats, des conclusions absolument conformes au projet gouvernemental. Elle refuse de jouer le rôle d'arbitre entre les divers intérêts en présence et émet le vœu de voir adopter le plus tôt possible les principes généraux du projet.

Or, faire voter des principes sans en étudier l'application, c'est là justement un des principaux reproches faits au gouvernement contre sa précipitation.

Et nous allons voir cependant l'importance de ces chiffres et leur répercussion possible.

§ II. — LES NOUVEAUX DROITS ET LE COUT DE LA VIE.

Non seulement les nouveaux droits auraient fait monter les prix, mais même au moment de leur discussion à la Chambre, M. Bokanowski lui-même, déclare qu'en prévision de leur vote et pour ne pas se trouver en retard, les commerçants avaient déjà augmenté tous leurs prix.

Le projet de loi prévoit de hauts salaires, de larges bénéfices pour les agriculteurs, et pour les industriels. Mais que fait-on du consommateur qui n'est pas producteur ? La rente n'a plus de valeur, le franc valant 0,20, cela ne suffit pas ; à la diminution de son pouvoir d'achat, va correspondre une hausse des prix, car cette hausse est inévitable.

Tout le monde est d'accord, une comparaison des tarifs actuels avec ceux du projet est difficile, mais si l'on jette quelques coups de sonde que constate-t-on (1) ? La hausse évoluera entre 8 et 25 %.

Le pain augmentera de 10 % puisque le droit sur le blé passe de 18 à 35 fr. ; les vêtements et articles de confection de 20 % ; les machines de 25 %, or une voiture américaine de force moyenne qui coûterait là-bas 25.000 fr. de papier-monnaie est déjà vendue en France 65.000 fr.

Du reste il suffit de jeter un coup d'œil sur les tableaux que nous avons déjà vu.

1. Voir les tableaux p. 91 et 95.

A l'inégalité entre les produits agricoles et industriels qui est allée s'accroissant de 1910 à ce nouveau projet, correspond une augmentation du coût de la vie très nette. Mais cela est peu, car cette hausse instantanée en sera suivie d'une nouvelle qui correspondra au renouvellement des stocks et de l'outillage des producteurs et nous emprunterons la conclusion de l'*Europe nouvelle*: « Les producteurs, « qui sentent déjà le danger de la griserie protectionniste, doivent mettre au point leurs demandes « et rétablir l'équilibre du projet de tarif en le modérant, en l'adaptant aux conditions économiques « du pays et non pas aux brillants espoirs d'une « théorie paradoxale de l'enrichissement par la vie « chère. »

§ III. — LES PROTESTATIONS AGRICOLES

Nous ne voulons pas revenir sur tout ce qui a été dit au cours de la présente étude sur ce sujet. Nous nous contenterons donc de résumer les revendications agricoles le plus rapidement possible. L'agriculture proteste contre le régime actuel qui la sacrifie au profit de l'industrie, elle réclame donc sa liberté, la suppression des prohibitions et une protection modérée afin de pouvoir se développer et accroître sa production qui est déjà supérieure à celle de l'industrie, augmenter son exportation et faire baisser le coût de la vie, résultant de l'excès d'importation.

Mais d'un autre côté qu'on diminue la protection industrielle, qu'on la mette sur un pied d'égalité avec l'agriculture, grâce à laquelle elle peut maintenir sa production intensive à l'heure actuelle ; en un mot qu'une réforme douanière établisse un régime stable et une politique d'égalité modérée, conformément au programme que prétendait se tracer M. Bokanowski lorsqu'il disait : « Je ne fais aucune différence entre la production agricole et l'industrielle, entre les produits de la terre et les produits de l'usine. Je ne puis pas concevoir, en ce qui concerne notre pays, une opposition entre une politique douanière agricole et une politique industrielle » (Interview : *Journée industrielle*, 12 mars 1927).

Avant de voir ce que l'avenir nous a réservé, laissons la parole à une autre revendication, celle de la marine marchande, que l'on semble oublier en France.

§ IV. — LA MARINE MARCHANDE ET LE TARIF DOUANIER

M. Henri Desprez, Président de la Compagnie auxiliaire de navigation, s'est fait l'interprète de cette « Troisième force vive qu'est la marine marchande dont on ne semble pas se préoccuper suffisamment » (1). Nous ne saurions mieux faire que d'exposer son point de vue.

1. *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 septembre 1927.

Une marine marchande forte et puissante est indispensable à la prospérité du commerce et au développement des colonies. Or elle ne peut pas et ne veut pas être protégée par des surtaxes de pavillon, car son travail essentiellement international la mettrait en but à des mesures de représailles de la part des pays exportateurs qui possèdent aussi une flotte.

L'armement demande seulement de ne pas avoir à supporter des charges que ne connaissent pas ses concurrents internationaux. Or le projet de loi, s'il exempte de droits l'importation des matières premières nécessaires à la construction navale, soumet à des taxes toute la machinerie et ce qui concerne l'armement proprement dit, de telle sorte qu'un Français, voulant bénéficier d'un perfectionnement étranger, aurait avantage à faire construire son navire à l'étranger.

La marine marchande demande donc la suppression des droits, ainsi que des droits à l'exportation inscrits à l'article 1652, et l'abrogation du texte interdisant la réparation à l'étranger au-dessus d'un certain prix sous peine de défrancisation, ce qui oblige l'armateur à payer ensuite soit une taxe d'importation et une taxe sur le chiffre d'affaires, soit les frais de refrancisation (Article 8 de la loi du 2 Vendémiaire, an II modifié par l'article 15 de la loi du 7 avril 1902).

Il faut ajouter à cela que l'armement ne peut pas exporter librement le matériel qu'elle ne peut plus

utiliser, c'est donc une nouvelle perte (Article I du décret du 13 octobre 1921).

Il est impossible à un régime douanier de protéger la marine marchande, mais qu'on lui laisse « la liberté d'acheter, la liberté de réparer, la liberté de vendre ».

La législation s'est donc terminée sans apporter la réforme douanière demandée par tout le monde. Or le Ministre du Commerce avait présenté son projet de loi dans l'espoir de mettre entre les mains des négociateurs une base stable sur laquelle la discussion pourrait porter.

Devant cet ajournement, en face de polémiques violentes, comment les négociations engagées avec l'Allemagne ont-elles abouti, c'est ce qui nous reste à étudier.

CHAPITRE V

LA RÉFORME DOUANIÈRE

SECTION I

Les négociations franco-allemandes.

§ I. — NOS RELATIONS AVEC L'ALLEMAGNE.

De 1871 à 1914 nos échanges furent régis par l'article II du Traité de Francfort en vertu duquel les deux pays s'accordaient le traitement de la Nation la plus favorisée, conformément aux désirs exprimés par Pouyer-Quertier, mais l'Allemagne par une spécialisation exagérée de sa nomenclature, était arrivée à soumettre nos produits à une sorte de discrimination. Résultat : les échanges se modifient à notre désavantage :

	1869	1913
Importation d'Allemagne.....	255 millions	1.068 millions
Exportation en Allemagne.....	305 —	806 —

Après la guerre les articles 264, 265, 266 et 268 du Traité de Versailles fixèrent de nouvelles bases à nos échanges.

L'Allemagne s'engageait à accorder le traitement de la Nation la plus favorisée aux produits de tous

les alliés et associés : droits et prohibitions, à la sortie et à l'entrée, leur sont identiquement appliqués, le tout sans condition de réciprocité de la part des alliés, et pendant une durée de cinq années.

Pendant la même période l'Allemagne accordait la franchise aux échanges entre son territoire, l'Alsace-Lorraine et le bassin de la Sarre.

Par l'article 280 ce régime prenait fin le 10 janvier 1925 « à moins que la Société des Nations n'ait décidé de douze mois au moins avant l'expiration de cette « période, que ces obligations seraient maintenues « pour une période supplémentaire, avec ou sans « amendement ».

Or le Gouvernement français ne voulut pas affronter le Conseil de la Société des Nations pour obtenir le renouvellement parce qu'elle tenait de source certaine que, tel qu'il était composé à l'époque, il ne pouvait lui faire subir que l'affront d'un refus.

§ II. — LA SITUATION DOUANIÈRE EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE.

L'Allemagne avait enrayé l'envahissement de son marché au moyen des prohibitions et de la spécialisation de sa nomenclature.

De plus le 21 juillet 1919 elle prescrivit l'obligation d'acquitter les droits de douane en or. C'est par l'arrêté du Conseil fédéral du 16 janvier 1917, perfectionné par une loi du 27 mars 1920, que fut organisé le système des prohibitions d'entrée.

Quant aux droits de douane ce sont ceux d'avant-guerre, majorés en avril et octobre 1922, remaniés le 17 août 1925 pour être mis en vigueur le 1^{er} octobre ; ils sont tellement élevés que les prohibitions peuvent disparaître sans danger et que les pays étrangers demandent à négocier.

Sous ce régime nos échanges avec l'Allemagne étaient en 1926 :

Importations d'Allemagne.....	3.890 millions
Exportation en Allemagne.....	3.790 millions

Ils se balançaient, mais leur volume avait diminué de 60 % par rapport au volume des échanges en 1913. Si nous n'allons pas au devant d'une majoration compensatrice, la balance deviendra de plus en plus déficitaire pour nous.

Quelle est donc la situation économique qui permet à l'Allemagne d'affronter notre tarif général : ses industries marchent à plein rendement, et formées en trusts, elles offrent à l'étranger un prix capable de concurrencer leur production nationale, elle trouve ainsi des débouchés partout où ses produits reviennent moins chers et grâce à la stabilisation de sa monnaie, les commerçants peuvent passer des marchés sans appréhender une perte possible, ni espérer un gain supplémentaire. Mais en attendant qu'elle se soit saisie des marchés orientaux, il lui faut écouler sa production en Europe. Or en Angleterre le chômage et la parité du change ne lui permettent pas de vendre, en Italie non plus

car la main-d'œuvre y est moins chère, avec la Belgique les échanges sont à peu près équivalents.

Donc elle importera en France, et elle commence à le faire à un prix avantageux malgré notre tarif général ; un accord commercial s'impose car d'un autre côté le tarif allemand est trop élevé et arrête nos exportations.

Nous trouvons depuis 1925 en face d'une Allemagne riche en matières premières minérales et en main-d'œuvre, en possession d'usines intactes, peu chargée de dettes de guerre, nous sommes de plus, menacés par le regorgement des produits Alsaciens-Lorrains et Sarrois qui ont perdu leur contingent d'entrée en franchise en Allemagne. C'est la guerre économique si nos négociations n'aboutissent pas.

Mais le projet d'un nouveau tarif douanier n'ayant pas abouti, et privés de cette base solide qu'est un régime douanier stable, nos négociateurs vont être obligés d'employer des moyens en quelque sorte illégaux.

Nous avons suivi dans son évolution notre régime douanier de 1892, nous allons résumer ce que les négociateurs du traité franco-allemand ont entre les mains en 1924.

Le tarif bien que toujours autonome, puisque le Parlement peut se modifier, semble pourtant perdre de son caractère en ce sens que les pays avec lesquels nous avons traité récemment, considèrent en fait que les droits sur lesquels les négociateurs se sont mis d'accord sont conventionnalisés. Le tarif général

s'est transformé, de tarif de droit commun il est devenu tarif de représailles, et de plus de nouveaux tarifs sont apparus sous la forme de droits intermédiaires accordés par les négociateurs et sanctionnés après coup par le Parlement : de deux colonnes notre tarif passe à un nombre de colonnes illimité.

Notre régime est devenu d'une instabilité excessive, sous le coup de nouveaux accords qui peuvent encore, avec la clause de la Nation la plus favorisée, apporter des changements complets.

Son seul avantage est de permettre l'équivalence exacte des concessions échangées de part et d'autre.

Il nous faut donc constater une première atteinte à la liberté du Parlement, le tarif devient conventionnel, la clause de la nation la plus favorisée, conditionnelle ou non, revient en faveur ; nous verrons bientôt le monde renversé : le décret d'abord, la loi ensuite.

§ III. — LES NÉGOCIATIONS FRANCO-ALLEMANDES.

Les négociations franco-allemandes furent engagées le 1^{er} octobre 1924, et les premières discussions portèrent sur des principes. L'Allemagne réclame la clause de la nation la plus favorisée que nous lui refusons parce que contraire à l'esprit de la loi de 1919 qui, en permettant d'accorder des droits intermédiaires spéciaux suivant chaque pays, entend bien ne pas faire les mêmes concessions à tout le

monde, ni permettre le simple accord du tarif minimum.

Si nous ajoutons à cela : l'attente dans laquelle se trouvaient les négociateurs d'avoir entre les mains notre nouveau régime douanier ; l'intransigeance des deux pays sur certains produits, l'instabilité de notre monnaie dont l'Allemagne se méfie, nous comprenons la lenteur de ces négociations.

Le 10 janvier 1925 se passe sans rien apporter de nouveau. Finalement, et passant outre, les deux pays se rallieront à la proposition suivante : il faut conclure un accord provisoire de quelques mois afin de permettre la mise au point d'un accord définitif, et la constatation de l'effet produit sur nos échanges. De plus nous commençons à transiger sur le principe de la clause de la nation la plus favorisée : la loi de 1919 va-t-elle être interprétée autrement ?

Mais l'année 1925 n'apporte rien de neuf : notre projet de réforme douanière n'est pas encore terminé, au contraire l'Allemagne adopte de nouveaux droits, surprotecteurs.

Toutefois, la situation ne pouvant s'éterniser, un premier arrangement fut conclu le 12 février 1926 : il permet l'importation en Allemagne pendant trois mois de certains de nos produits saisonniers. Et ensuite conformément aux déclarations de février 1925, le 5 août 1926, un accord provisoire est conclu, basé sur le système « d'avantages compensatoires », avec exclusion de la clause de la Nation la

plus favorisée si ce n'est pour les produits bénéficiant du tarif minimum pur et simple. Cet accord n'est valable que six mois.

Le tableau A fixe le traitement offert à l'importation en Allemagne (environ la moitié des produits jouissent du droit de la Nation la plus favorisée, quelques-uns sont exemptés de droits, d'autres limités à un contingent ; les droits conventionnels, sont fixés en reichsmarks par quintal métrique).

Le tableau B fixe le traitement des importations en France ; une certaine quantité de produits jouissent du tarif minimum et « de facto » de la clause de la nation la plus favorisée ; la majorité jouit d'une réduction de 40 à 95 % de la différence entre le tarif minimum et le tarif général ; enfin quelques contingentements.

Le tableau C contient la liste de quelques produits dont les droits ne pourront être modifiés que dans la limite d'une variation de 20 % sur l'indice des prix de gros. Les droits du tableau B ne pourront être majorés de plus de 30 %.

De plus, vers la fin de l'année un arrangement en date du 6 novembre 1926 fixa le statut des échanges entre la Sarre et l'Allemagne.

Six mois ne devant pas suffire à la conclusion d'un accord définitif, les négociations reprennent et portent surtout sur les vins qui ont été exclus du tableau A, parce que nous n'accordions pas la clause de la nation la plus favorisée à tous les produits allemands. Le 16 février 1927, un protocole prolonge

les arrangements des 5 août et 6 novembre 1926, mais diffère la solution des vins ; les contingents des listes A et B sont augmentés de 50 %.

Cette prolongation se termine le 31 mai 1927, mais si un accord définitif n'est pas susceptible d'être terminé avant le 21 mars sur les deux questions en litige, le présent protocole pourra être dénoncé le 31 mars 1927. Ceci veut dire que d'un côté l'Allemagne espère connaître notre nouveau régime douanier dans l'intervalle, et que d'autre part la France désire obtenir satisfaction pour les vins.

Au dernier moment, le 31 mars 1927, un avenant est signé, valable du 11 avril au 30 juin 1927. En quoi l'arrangement du 5 août se trouve-t-il modifié ?

L'Allemagne obtint le tarif minimum et par conséquent le traitement de la nation la plus favorisée pour 50 produits ; les contingents sont augmentés ; quelques-uns des droits intermédiaires sont réduits. Comme avantage la France obtient l'importation en Allemagne de ses vins dont le contingent est fixé à 70.000 quintaux. On peut dire que ce sont les Allemands qui y gagnent, car leur production viticole n'a rien à craindre de la nôtre, le seul résultat est de diminuer à notre profit son commerce avec des pays tels que l'Espagne, le Portugal, l'Italie.

Les accords relatifs à la Sarre sont également complétés : 29 produits jouissent du tarif minimum.

Mais le Gouvernement français n'a toujours pas

entre les mains son nouveau régime douanier. Comment faire avancer les négociations en vue d'un accord définitif ?

Pour arriver à ce résultat il fallut recourir à une procédure exceptionnelle, qui dépasse de loin celle de la loi du 6 mai 1916 donnant au Gouvernement le pouvoir de modifier les droits ; et que le Ministre du commerce eut l'habileté de faire voter en apaisant les représentants de l'agriculture par la suppression des prohibitions et l'exception des produits agricoles de la dite mesure.

Cette loi, votée le 27 juillet 1927 se compose des deux articles ci-dessous :

ARTICLE PREMIER. — « Le Gouvernement est autorisé à
« titre exceptionnel et pendant une durée de trois mois à
« apporter les modifications au tableau A annexé à la loi du
« 11 janvier 1892, modifiée par les lois et décrets subsé-
« quents, dans la mesure où il sera nécessaire pour conclure
« d'urgence des accords commerciaux. Ces modifications ne
« pourront cependant pas affecter les objets d'alimentation
« et tous articles vestimentaires à l'exception de la bon-
« neterie. Les nouveaux tarifs ne pourront être mis en vi-
« gueur à titre provisoire que conjointement avec les accords
« qui les motivent. Ils seront présentés à l'approbation des
« Chambres en même temps que ces accords, immédiate-
« ment si elles sont réunies, ou dès l'ouverture de la plus
« prochaine session. A défaut d'approbation, ces tarifs et
« accords cesseront leurs effets 28 jours après la décision
« du rejet. »

ARTICLE 2. — « Les prohibitions de sortie et les droits de
« sortie actuellement établis sur les animaux vivants, sur
« les produits et dépouilles d'animaux, sur les matières
« végétales à l'exception du blé, du seigle, de bois, des bul-

« billes de narcisses sont supprimés à la date de la promulgation de la présente loi.

« Les animaux reproducteurs de race pure pourront être admis en franchise dans les conditions fixées par des arrêtés du Ministre de l'Agriculture et sous la réserve qu'ils soient destinés à des syndicats d'élevage. »

Les négociateurs eurent ainsi entre les mains l'arme qu'il fallait pour leur permettre de modifier à la fois nomenclature et droits et ainsi de faire aboutir rapidement leurs négociations.

En fait ils reprirent la nomenclature et les droits prévus dans le projet du 11 août 1926.

§ IV. — L'ACCORD FRANCO-ALLEMAND ET LE DÉCRET DU 30 AOÛT 1927.

Le 17 août 1927, cet accord qui devait entrer en vigueur le 6 septembre 1927, était signé à Paris par MM. A. Briand, Bokanowski, Von Hoesch et Posse. Il se compose de 48 articles et de 6 listes de produits.

1) Le tableau A donne la liste des produits allemands jouissant du tarif minimum actuellement en vigueur, le tableau B celle des produits bénéficiant du tarif minimum inscrit et qui sera institué avant la mise en vigueur de l'accord, enfin le tableau C consent des pourcentages de réduction sur le tarif général ; la clause de la nation la plus favorisée leur est largement appliquée. Dans la liste D on trouve quelques produits des listes A. B. C. dont les droits

ne pourront varier que dans la limite de 20 % en plus ou en moins de l'indice de juillet 1927 et dans un maximum de 60 %.

L'article 6 prévoit les différentes circonstances susceptibles de se présenter au cas où la France serait dotée d'un nouveau régime douanier. Si l'accord n'est pas dénoncé dans les 3 mois les produits allemands bénéficieront des taux minima et les français du droit de la nation la plus favorisée. Enfin les droits intermédiaires ne seront augmentés que s'ils sont inférieurs au nouveau tarif minimum.

L'article 7 donne la même définition de la valeur de la marchandise que le projet 3352.

2) Le tableau E énumère les produits français dont les droits sont conventionnalisés et qui jouissent en Allemagne du traitement de la nation la plus favorisée (à remarquer que le contingent des vins est porté à 360.000 quintaux). Le tableau F ceux qui tout en bénéficiant du dit traitement sont soumis au tarif autonome. Quant aux produits non énumérés, ils pourront se prévaloir de la clause de la nation la plus favorisée lorsque l'équilibre sera rompu entre leur traitement et celui des produits étrangers rivaux, par suite de conventions ultérieures.

Vient ensuite l'engagement usuel des Hautes Parties contractantes en ce qui concerne les abstentions de prohibitions sauf cas exceptionnels, égalité de traitement, formalités en douane, radoubage et épaves des navires.

Enfin le présent accord peut être dénoncé à partir

du 31 mars 1929 pour prendre fin trois mois après.

Le tableau B comprenait donc des droits nouveaux qui devaient être officiellement institués en France par la suite. Ce fut l'œuvre du décret du 30 août 1927. Ce décret abroge tous les droits antérieurs sur les produits inscrits à la dite liste et les nouveaux droits entreront en vigueur avec l'accord du 17 août 1927.

Le système des coefficients continue, mais son point de départ est autre. Il est à remarquer d'abord que les produits dont les droits sont ainsi modifiés sont des produits chimiques, médicaments, pièces détachées et machines, toutes spécialités de l'industrie allemande; et ensuite que ce sont les droits et la nomenclature du projet déposé en vain en 1926 qui ont servi de base à cette modification, par exemple :

<i>Projet de loi</i>		<i>Droits du 30 août 1927</i>	
Sulfure de baryum	12,50	6,25	coefficient 2
Peaux pour semelles....	140 »	28 »	coefficient 5
Briquets.....	25 »	5 »	coefficient 5

C'est donc là une véritable révision douanière, faite à l'occasion de l'accord franco-allemand, les droits consolidés deviennent applicables à tous les pays et si par hasard ce dernier devenait caduc, ils demeureraient. Dorénavant une révision douanière complète devient impossible, la France ne possède plus l'autonomie de ses tarifs. Ces nouveaux droits sont nettement supérieurs à ceux de 1927, mais, seuls quelques industriels, craignant encore la concurren-

rence allemande, souhaiteraient voir aboutir notre réforme douanière afin que les produits allemands jouissent d'un tarif minimum encore plus élevé.

Mais nous allons voir qu'il n'en est pas de même à l'étranger, ni dans les milieux agricoles dont les produits, incorporés au tableau A, sont loin de bénéficier d'une protection égale à celle qui affecte les produits industriels.

SECTION II

Les répercussions du décret du 30 août 1927.

§ I. — LA RÉFORME DOUANIÈRE ET L'AGRICULTURE.

Dorénavant la réforme douanière trouve son origine dans un traité de commerce. Ainsi 950 articles furent modifiés par l'accord franco allemand. La plupart des autres par des accords subséquents avec l'Italie, la Suisse et la Belgique. Mais les droits sur les produits agricoles ont été mis à l'abri de ce mouvement par la loi du 27 juillet 1927, et la protestation agricole s'élève toujours. Comment y fut-il répondu.

A partir du 17 août 1927, les produits agricoles qui n'ont eu comme protection que le tarif minimum du moment, sont loin derrière la protection accordée aux produits industriels. Puisque la « péréquation par le bas » est impossible, l'agriculture élève à nouveau la voix dans l'espoir d'obtenir au

moins un relèvement égal au change : le coefficient 5.

Le 15 novembre 1927, le ministre du Commerce s'engage à étudier « la procédure à suivre en vue de l'établissement d'une protection équitable et légitime des intérêts agricoles ».

Le 18 novembre, le ministre de l'Agriculture porte les coefficients sur le blé et le seigle à 5, sur le bétail à 4, sur les viandes fraîches à 3,6. Mais le Gouvernement se propose de réaliser une révision d'ensemble et il présente aux Chambres en même temps que les différents accords commerciaux et le décret du 30 août 1927, un « additif » visant les produits agricoles. Les Chambres retardèrent les débats sur le tout afin d'examiner auparavant l'additif ; mais ce dernier était volumineux, il fut distribué trop tard comme d'habitude, les commissions des douanes et des finances eurent à peine le temps de l'examiner, et pressé par le temps, le Parlement votait le tout le 2 mars 1928.

Résultat : les droits sur les produits agricoles furent relevés et en même temps quelques droits aussi sur les produits industriels.

L'équilibre est loin d'être obtenu mais nous ne voulons pas revenir sur les critiques déjà soulevées, et nous nous inclinons devant le fait accompli.

§ II. — LES PROTESTATIONS DES PAYS ÉTRANGERS
(ÉTATS-UNIS).

Depuis le 6 septembre 1927, les produits allemands ne sont plus atteints par un tarif général élevé, ils bénéficient maintenant du tarif minimum et du traitement de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire d'une réduction allant de 50 à 75 %. (En réalité, l'accord n'ayant été ratifié qu'au mois de mars 1928, il a fallu qu'une loi soit votée en 1927, pour que les droits inscrits à cet accord agissent rétroactivement.)

Or la plupart des pays qui bénéficiaient de notre tarif minimum ne craignaient pas la concurrence allemande, tandis que maintenant les produits allemands, en jouissant des mêmes avantages que les leurs, se trouvent dégrevés, alors que ceux-ci supportent une augmentation, conséquence de la modification de notre tarif. De plus, l'Europe Centrale suit le sort de l'Allemagne comme le Canada suit le sort des États-Unis, dans leurs rapports avec nous.

Aussi la Suisse, la Belgique et l'Italie exigèrent de nouvelles retouches tarifaires, rendues plus difficiles par le fait que ces pays bénéficient déjà de la clause de la nation la plus favorisée.

Les négociations aboutissent en janvier, février et mars 1928. Les nouveaux accords consacrent notre nouvelle politique ; réductions conventionnelles des

droits, consolidation, clause de la nation la plus favorisée.

Mais ce fut des Etats-Unis que le décret du 30 août 1927 arracha le plus de protestations.

Voici en effet le régime qui fut appliqué aux Etats-Unis en 1910 et 1921 après entente entre Paris et Washington :

Une centaine de produits bénéficiaient du tarif minimum : or ce tarif vient d'être augmenté.

Une trentaine conservait le tarif général antérieur à 1910 ; or ce tarif ne peut plus s'appliquer au cas où les droits seraient inférieurs à ceux du nouveau tarif minimum, ce qui est le cas ; enfin la grande majorité est taxée selon notre tarif général antérieur au 28 mars 1921, c'est-à-dire exemptée de l'augmentation faite à cette date, et quelques-uns selon le tarif général pur et simple ; or notre nouveau tarif général est plus élevé.

Les Etats-Unis protestèrent donc contre l'élévation de notre tarif, et réclamèrent le traitement de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire le bénéfice intégral du tarif minimum, en arguant qu'eux-mêmes n'établissaient aucune discrimination, au point de vue des droits d'entrée, entre les pays étrangers.

Nous avons répondu qu'il nous fallait des compensations, et la question menaçait de s'envenimer, non pas parce que les importations américaines chez nous paient un chiffre important par rapport à leurs

exportations totales, mais surtout parce que l'Amérique y voyait une question politique.

Finalement nous avons fait bénéficier les Etats-Unis des avantages suivants : nous maintenons les droits antérieurs au 30 août 1927, mais là où le tarif minimum nouveau est supérieur au tarif général antérieur au 28 mars 1921, celui-là s'applique. De plus nous octroyons sur un grand nombre de produits la clause de la nation la plus favorisée.

Ces mesures furent donc prises en France par des actes unilatéraux, qui correspondaient aux réformes successives de notre tarif minimum antérieures à nos traités passés avec l'Allemagne, la Suisse et l'Italie ; à la loi du 2 mars 1928 ; à nos traités avec la Belgique, le Luxembourg et l'Italie. Ce sont les décrets des 15 novembre 1927, 15 mars 1928, 12 mai 1928, 28 juin 1928.

De leur côté les Etats-Unis s'engageaient à étudier l'abaissement de leur tarif sur les points signalés par nous où cet abaissement serait justifié par la comparaison des prix de revient : Or il ne semble pas que ces réductions aient même été examinées par les autorités américaines compétentes.

Ensuite à étudier les modifications de leur police sanitaire sur les points qui gêneraient notre importation agricole : or les réponses reçues à ce sujet sont purement dilatoires.

Enfin à supprimer le contrôle douanier des Etats-Unis en France sur la comptabilité des exportateurs français : ici nous avons fait une proposition com-

portant l'expertise par des comptables brevetés et des experts en douane, mais les Etats-Unis refusent de leur reconnaître le pouvoir de décision définitive parce qu'ils ne sont pas assermentés auprès d'eux.

Comment évaluer les marchandises françaises importées aux Etats-Unis ?

Tout dernièrement (1) un différend s'est élevé entre les gouvernements français et américains à ce sujet.

L'Administration des douanes américaines calculait la valeur des marchandises soit d'après la valeur à l'étranger soit d'après la valeur d'exportation si elle était plus élevée, soit d'après leur valeur sur le marché américain au prix de gros ou au prix de vente, soit enfin d'après le coût de production, bénéfices compris. Et à cette dernière fin leurs agents faisaient en France les enquêtes nécessaires à l'établissement de ce coût de production.

En résumé l'Amérique choisissait la valeur la plus élevée.

Or maintenant qu'elle a rappelé ses agents, elle prétend taxer nos marchandises d'après leur valeur en Amérique au prix de vente. D'où naturellement de vigoureuses protestations de notre part. L'avenir nous réserve peut-être la surprise d'un accord sur ce point.

Au point de vue douanier à l'heure actuelle l'Amérique ne peut exiger de nous des concessions plus

grandes, puisqu'elle est sur le même pied, et souvent même mieux traitée que les autres pays étrangers. Et une guerre douanière entre nous serait aussi défavorable aux deux nations, car nous pouvons du jour au lendemain retirer toutes ces concessions accordées par décret.

Nous en avons terminé désormais avec l'étude de nos négociations et de notre nouvelle réforme douanière. Nous voudrions dans notre conclusion faire un tableau rapide de l'évolution de notre politique douanière.

CHAPITRE VI

CONCLUSION

Avant de conclure cette étude, retraçons rapidement l'évolution de la politique douanière française dans ces dernières années.

§ 1. — NOTRE NOUVELLE POLITIQUE DOUANIÈRE

Cette année 1927 a marqué avec netteté un revirement considérable dans notre politique douanière : le recul du législatif devant l'exécutif.

La grande pensée du législateur de 1892 avait été d'établir notre système douanier sur le fondement unique de la loi, les traités avec l'étranger ne pouvant jouer que dans les limites assez étroites prévues par celle-ci. Or sous l'influence de la nécessité le Parlement a fait confiance au Gouvernement en lui abandonnant ses prérogatives en la matière.

En 1892 le gouvernement pouvait tout au plus édicter des mesures prohibitives de rétorsion suivies de ratification immédiate, ou suspendre les droits sur les blés si le prix du pain montait par trop.

En 1910, un texte plus étroit ne lui accorde ces pouvoirs, non seulement qu'en cas de mesures

vexatoires de l'étranger, mais encore que dans une certaine limite.

En 1916 le Gouvernement peut procéder aux ajustements de droits.

Mais 1927 le trouve en possession d'attributions extraordinaires ; bien que limité dans le temps et dans la matière, et bien que l'élément « urgence » soit nécessaire, le Gouvernement peut mettre en vigueur sur le champ une convention modifiant nomenclature et droits. C'est l'aboutissant normal de la compétence que voulait s'attribuer le pouvoir exécutif dans son projet de loi ; ce dernier n'avait pas abandonné la partie.

Ce fut l'autonomie de notre régime douanier qui subit le deuxième assaut.

Cette indépendance qui mettait les contractants de traités de commerce à la merci de notre Parlement, commença d'être ébranlée avant la guerre. Elle le fut par l'abaissement de certains droits rendu nécessaire à l'occasion de conventions passées avec l'Italie, le Brésil, la Suisse, mesure qui alla en quelque sorte jusqu'à la consolidation. Commentant la dérogation obtenue par l'empire moscovite le 5 juin 1893, M. Pallain écrivait dans les douanes françaises : « Tandis que sous le régime des traités, l'ensemble des concessions tarifaires accordées aux pays contractants, était soumis au Parlement en même temps que le traité lui-même, aujourd'hui on commence d'abord par faire adopter, sous la forme de modification des tarifs, les réductions réclamées

par le pays contractant, et une fois le tarif minimum corrigé, on demande aux Chambres de sanctionner la convention qui en accorde le bénéfice au dit pays (1).

En 1925 dans notre Traité avec la Belgique apparaît la nouvelle méthode : avec le traité, le *Journal officiel* publie une modification de certains droits ; toutefois les contractants restent libres d'appliquer des majorations correspondant aux variations de l'indice des prix.

A côté de cette sorte de consolidation apparaît la méthode des droits intermédiaires. En 1910 l'Amérique consent le tarif général antérieur, c'est un droit intermédiaire entre nos deux colonnes. Mais en 1919 ces droits sont réellement créés et le nombre de nos colonnes de droits n'a plus de limite : le motif se trouve toujours dans la nécessité de conclure des accords.

Par conséquent le Gouvernement n'ayant pas pu faire voter son projet de loi, va pouvoir mettre le Parlement en face du fait accompli, grâce à cette évolution qui lui met entre les mains le pouvoir de négocier en toute liberté, de faire des droits comme il l'entend et de les consolider. Evidemment le Parlement peut théoriquement ne pas ratifier la chose, mais qui dénoncera l'accord, sera-ce celui qui l'a passé, conformément à notre réglementation ?

En résumé, le décret passe avant la loi, il nous

1. *Les Douanes Françaises*, t. I, p. 257.

faut constater : disparition de l'autonomie tarifaire, perte par le Parlement d'une de ses prerogatives, enfin retour à la clause de la Nation la plus favorisée. Et nous voudrions insister sur ce dernier point et suivre l'évolution de l'emploi de cette clause dans notre politique contractuelle depuis la grande guerre.

§ II. — LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE.

Sous l'empire de la loi du 11 janvier 1892, nous ne pouvions accorder notre tarif minimum intégral que contre la clause de la Nation la plus favorisée. Avant la guerre par conséquent la plupart de nos conventions, au lieu de former un volumineux volume comme nous le voyons à l'heure actuelle, se contentaient d'un seul article dans lequel les nations contractantes s'accordaient réciproquement le traitement de la nation la plus favorisée, ainsi l'article 11 du traité de Francfort.

Or, nous dénonçons en 1918 toutes nos conventions commerciales « contenant la clause de la Nation la plus favorisée »... c'est la première tentative de notre nouvelle politique.

C'est avec la loi du 29 juillet 1919 que s'affirme indirectement, nous l'avons vu, la volonté du Gouvernement de ne plus accorder cette clause d'une manière générale, car « notre intérêt bien compris exige que nous établissions nos droits de douane sur le barème de ceux qui nous sont imposés à nous-

mêmes » écrivait le duc de la Trémoille dans son rapport. Les motifs de la loi ne sont pas moins nets et c'est sur cette nouvelle jurisprudence que nos négociateurs vont se baser pour n'accorder plus le traitement de la Nation la plus favorisée que limitée à certains droits, et ceci leur sera d'autant facilité que la loi de 1919 leur offre un nouveau moyen de traiter : ils remplacent la réciprocité de droit par la réciprocité de fait en établissant une série de droits intermédiaires entre les deux tarifs, et ainsi, inscrivant dans une nouvelle colonne tous les produits intéressant le pays contractant, celui-ci consentira à nous accorder la clause de la Nation la plus favorisée.

Mais d'autre part, nous pouvons accorder cette clause limitativement, en prévoyant dans une convention que le pourcentage accordé entre les deux tarifs « sera d'autre part ramené immédiatement et inconditionnellement aux taux plus favorables que la France pourrait accorder en vertu d'accords extérieurs à toute puissance tierce » (Article 3 France-Tchécoslovaquie : 4 novembre 1920). Ou même, dans un sens encore plus étroit, nous prévoyons que la clause ne jouera qu'en cas d'avantages concédés à des pays limitrophes de la Nation contractante. Ainsi la Tchécoslovaquie, la Pologne, l'Autriche et la Hongrie bénéficient du régime accordé à l'Allemagne le 17 août 1927, c'est à-dire se voient concéder progressivement le tarif minimum.

Par conséquent nous constatons maintenant le

retour à la clause de la Nation la plus favorisée.

Indirectement : sans l'accorder d'une manière générale, conformément à l'esprit de la loi de 1919, nous en avons fait bénéficier l'Italie, la Belgique-Luxembourg, le Portugal et la Grèce en renouvelant les conventions qui nous liaient avec ces pays antérieurement à 1919, sauf sur quelques produits importants qui ont fait l'objet d'accords ultérieurs.

Enfin le 17 août 1927, nous l'avons vu, la clause de la Nation la plus favorisée, mise à la disposition des négociateurs en 1892, momentanément repoussée après 1919, réapparaissant peu à peu de 1922 à nos jours, a repris définitivement sa place dans notre politique contractuelle. L'Allemagne se voit accorder sous réserve de certains délais la clause de la Nation la plus favorisée sans restriction avec la consolidation d'une partie de nos droits.

Nous avons perdu l'autonomie de notre tarif et l'irréductibilité des droits, nous conservons la clause de la Nation la plus favorisée.

§ III. — L'AVENIR.

Ainsi la France a effectué presque entièrement la réforme douanière que nécessitaient à la fois les changements économiques nés de la guerre, et la perturbation qui sévissait à l'intérieur de son régime douanier.

Quel qu'en ait été le procédé notre tarif douanier a été révisé. Presque tous les droits ont été aug-

mentés à l'occasion de nos conventions douanières, conformément à la tendance gouvernementale, c'est-à-dire en vue d'un protectionnisme industriel très prononcé.

D'autre part les droits sur les produits agricoles ont été la mesure d'une loi spéciale et leur accroissement ne satisfait encore entièrement ni les intérêts des agriculteurs ni ceux des consommateurs. Les premiers prétendent que, tant que les droits sur les produits industriels n'auront pas été réduits au niveau de la protection agricole, ils se trouveront handicapés aussi bien dans leur développement que dans l'extension de leurs débouchés à l'extérieur.

« Pensez-vous qu'il ne soit pas bon de favoriser la production nationale de façon à augmenter l'exportation des produits agricoles, ce qui permettra en quelque sorte la conversion en pur métal jaune en or, de ce que l'on pourra appeler la sueur cristallisée des agriculteurs. Ceux-ci n'achètent guère de matières premières pour leurs besoins. L'exportation des produits agricoles laisse donc un bénéfice net alors que du montant des exportations industrielles il faut déduire l'achat des matières premières » et souvent une grande partie des salaires que la main-d'œuvre étrangère emporte hors de nos frontières, déclare M. Joseph Faure à la Tribune du Sénat le 2 mars 1928 (1). Et M. Damecour parlant de la loi votée au dit jour, ajoute : « Nous avons

1. *Débats Parl.*, Sénat, 2 mars 1928, p. 420-424.

demandé le coefficient 5, le Gouvernement et la Chambre nous l'ont donné. Nous sommes donc satisfaits jusqu'à plus ample informé : jusqu'à ce que l'événement ait donné raison aux prévisions les plus optimistes. »

Quant aux consommateurs ils pâtissent de cette augmentation dont l'influence, bien que loin d'atteindre les répercussions que le projet 3352 aurait déchaînées, n'a pas été sans se faire sentir dans la variation des prix.

La France à l'heure actuelle a pris parti pour un protectionnisme qui sévit dans le monde entier, l'avenir nous montrera si cette voie est conforme à la situation européenne du moment, qui nous offre en face de nombreuses nations jalousement cloisonnées au milieu de barrières douanières élevées, une puissance américaine mettant en commun l'effort et la richesse de 48 Etats bien coordonnés. L'Amérique va-t-elle déborder en France et étendre son hégémonie à l'intérieur de tous ces Etats européens, ou l'Europe comprendra-t-elle à temps et s'unira-t-elle pour former une entente internationale économique à l'intérieur de laquelle tous les besoins et tous les intérêts trouveront à se satisfaire ? C'est la question de l'avenir.

Dans l'attente de cet événement nous nous contenterons de nous associer aux vœux émis par la dernière conférence économique internationale qui recommande :

« Que les nations prennent immédiatement des

« mesures pour supprimer ou abaisser les barrières
« douanières qui opposent de graves obstacles aux
« échanges internationaux, en commençant par celles
« qui étaient destinées à faire face à des perturba-
« tions temporaires résultant de la guerre.

« Que les Etats procèdent à la conclusion des trai-
« tés de commerce sur les bases et dans les condi-
« tions propres à réaliser les buts ici exposés.

« Que le Conseil de la Société des Nations soit
« invité à donner à l'Organisation Economique la
« mission d'examiner sur la base des principes énon-
« cés par la présente Conférence, la possibilité d'une
« action ultérieure par les différents Etats, à l'effet
« d'encourager l'équitable traitement du Commerce,
« en éliminant ou réduisant les barrières que des
« tarifs de douane excessifs opposent aux échanges
« internationaux. »

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu : le Président de la thèse,
TRUCHY.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Dujardin-Marieur.* — Réglementation des Importations et des Exportations pendant la guerre.
- Gignoux (G. J.).* — L'après-guerre et la politique Commerciale. Colin, 1924.
- Naudin (Jean).* — Les accords commerciaux de la France après la Guerre (Recueil Sirey, 1928).
- Nogaro et Moye.* — Les régimes Douaniers. Colin, 1910.
- Pallain.* — Les Douanes Françaises. Dupont, Paris, 1913.
- Richard Riedl.* — Die Meistbegünstigung in den Europäischen Handelsverträgen (La clause de la Nation la plus favorisée. Edouard Sieger. Vienne, 1928).
- Siegfried (André).* — Les Etats-Unis d'aujourd'hui. Colin, 1927.
- Truchy (Henri).* — Cours d'Economie Politique (Recueil Sirey, 1925).

BROCHURES

- Chambre de Commerce de Paris. Conclusions adoptées dans sa séance du 18 mai 1927 sur le projet de loi portant révision générale du tarif des Douanes, présenté par M. Duchemin. Paris, 1927.
- Conférence Economique Internationale Genève, mai 1927.
- 1^o Abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation. C.E.I. Genève, 1927.

2° Mémoire sommaire sur les diverses industries. C.E.I.

19. Genève, 1927.

3° Mémoire sur la Production et le Commerce. C.E.I.

3. Genève, 1926.

4° Les questions agricoles au point de vue international

C.E.I. 36. Genève, 1926.

5° Principaux aspects et problèmes de la situation économique mondiale au point de vue des différents pays.

C.E.I. 29, Séries I, II, III et IV. Genève, 1927.

6° Rapport définitif. C.E.I. 44 (1). Genève, 1927.

7° Le rapport du coût du travail agricole au coût total de la production dans l'agriculture. C.E.I. 27. Genève, 1926.

8° La stabilité des tarifs douaniers par J. Brunet. C.E.C.P.

71 (1). Genève, 1927.

9° Traités de commerce, systèmes tarifaires et méthodes contractuelles par D. Serruys. C.E.I. 31. Genève 1927.

Compte rendu des travaux du 9^e Congrès de l'Agriculture française. Strasbourg, 1927 (Publication de la Confédération Nationale des Associations Agricoles, 39 rue d'Amsterdam, Paris).

Compte rendu des travaux de la session supplémentaire du 9^e Congrès national de l'Agriculture française, pour l'examen de la loi douanière. Paris 11 avril 1927 (Publication de la C.N.A.A.).

La nouvelle loi douanière va-t-elle consacrer la déchéance de notre agriculture ? (Publication C. N. A. A., février 1927).

Publications du Comité d'Action économique et douanière, 44, rue Blanche, Paris :

1° Paul Elbel. Les prohibitions d'entrée et de sortie, 1926.

2° Paul Elbel. Notre futur régime douanier, 1927.

3° Jacques Lecour-Gayet. La réforme douanière, 1926.

4^o S.-H. Ricard. L'exportation des produits agricoles, 1926.
Rapport général de la Semaine nationale de l'Exportation des
Produits agricoles, par M. Dupeyrat. Paris, décembre
1925 (C. N. A. A.).

PÉRIODIQUES

Annuaire de Législation internationale, 1921.

Bulletin douanier, n^o du 13 avril 1928.

*Bulletin quotidien de la Société d'étude et d'information écono-
mique*, n^o des 24, 25, 26, 28 février, 2, 3, 7, 10, 12, 14,
17 et 21 mars 1927.

L'Economiste européen.

Les Echos, n^o du 4 novembre 1928 : un nouveau conflit douanier
menace d'éclater avec les Etats-Unis.

L'Europe nouvelle. Le tarif douanier, n^o du 21 mai 1927.

Le Figaro, n^o 21 janvier 1916 (citation de M. Hanotaux).

La Journée industrielle, n^o du 12 mars 1927 (citation de M. Boka-
nowski).

L'Opinion, n^o du 25 février 1908 (citation de M. Klotz).

La République démocratique, n^o du 27 février 1927. La nécessité
d'une politique de production, par M. Dupeyrat.

Revue d'Economie politique :

1917. La politique commerciale après la guerre. C. Gide.

1919. La politique française en matière d'importation pen-
dant la guerre. Aftalion.

1922. Les réparations, C. Rist.

1922, 1923, 1924, 1925, 1926. Politique douanière et traités
de Commerce, C.-J. Gignoux.

1927. Les accords commerciaux et la politique douanière,
Jean Naudin.

Revue de France, 15 juin 1927. L'Agriculture française contre le
nouveau tarif douanier, J. de Nadaillac.

Revue de Paris, 1^{er} juillet 1927. La conférence économique internationale de Genève, C.-J. Gignoux.

Revue politique et parlementaire :

Avril 1909. La Révision des tarifs douaniers et les coalitions de productions, H. Poupart.

Janvier 1927. Les échanges commerciaux franco-allemands, L. Nicolle.

Mars 1927. L'agriculture et la révision douanière, Edouard Néron.

Mai 1927. La révision douanière et l'équilibre économique de la France, J.-H. Ricard.

Septembre 1927. La marine marchande et le tarif douanier. II. Desprez.

Novembre 1927. L'accord franco-allemand du 17 août 1927. E. Néron.

Janvier 1928. Le régime douanier franco-américain. E. Néron, septembre et octobre 1928. La récente réforme douanière, P. Bastid.

Statistiques mensuelles du Commerce extérieur (Imprimerie nationale).

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES.

Droits de douane :

Loi du 6 mai 1916. J. O. du 11 mai 1916.

Loi du 31 décembre 1921. Projet de loi n° 3598 ; Rapport de E. Néron, n° 3632 ; Discussion : 29 décembre. J. O. du 30.

Décret du 8 juillet 1919. J. O. du 13 juillet 1919.

Décret du 29 juin 1921. J. O. du 4 juillet 1921.

Décret du 30 août 1927. J. O. 31 août 1927.

Loi du 2 mars 1928. J. O. du 3 mars 1928 ; Débats Parl. Sénat, 2 mars, p. 420-424.

Pouvoirs de négociations. Loi du 29 juillet 1919. J. O. du 31.

Projet de loi n° 5694.

Rapport du duc de la Trémoille n° 5872.

Loi du 27 juillet 1927. J. O., 29 juillet.

Projet Bokanowski :

Projet de loi. Doc. parl., n° 3352.

Rapport de MM. Falcoz et Delesalle, t. I, II, III, n° 4220.

Débats parlementaires. Chambre les 12, 13 et 17 mai 1927.

J. O. des 13, 14 et 18 mai 1927.

Allemagne. Accord provisoire du 5 août 1926 : Décret du 9 août.

J. O. du 12 avril.

Protocole du 16 février 1927 : Décret du 19 février. J. O. 16 mars.

Avenant du 31 mars 1926 : Décret du 2 avril 1927. J. O.
4 avril.

Accord du 17 août 1927 : Décret 26 août 1927. J. O. 31 août.

Etats-Unis. Décrets 15 novembre 1927. J. O. du 16 novembre.

Décrets 15 mars 1928. J. O. du 19 mars.

Décrets 12 mai 1928. J. O. du 16 mai.

Décrets 28 juin 1928. J. O. du 2 juillet.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE PREMIER. — La politique douanière en France	
avant la guerre.....	8
<i>Section I. — Des modalités de la Protection douanière.</i>	8
§ I. — Systèmes tarifaires.....	8
§ II. — Méthodes contractuelles	10
<i>Section II. — La politique douanière en France de 1892</i>	
à 1914.....	14
§ I. — La loi douanière de 1892.....	14
§ II. — Politique douanière de 1910 à 1914.....	20
CHAPITRE II. — La politique douanière de la France de 1914	
à 1926.....	26
<i>Section I. — La politique douanière pendant la guerre..</i>	26
<i>Section II. — La politique douanière après la guerre..</i>	33
§ I. — Système des coefficients.....	34
§ II. — Crises économiques.....	37
§ III. — Conventions douanières et droits intermé-	
diaires.....	39
CHAPITRE III. — La nécessité d'une réforme douanière en	
France.....	45
<i>Section I. — La situation économique en France en 1926-</i>	
1927.....	45
§ I, — L'état de la production française.....	45

§ II. — Le commerce extérieur de la France.....	52
§ III. — L'instabilité du tarif douanier français.....	58
§ IV. — La vague protectionniste à l'étranger.....	61
<i>Section II. — Les théories en matière de réforme douanière.....</i>	<i>67</i>
§ I. — L'optimisme de Genève.....	67
§ II. — La thèse de l'Economie fermée.....	72
§ III. — La thèse de l'équilibre.....	74
 CHAPITRE IV. — Le projet de réforme gouvernemental.....	77
<i>Section I. — Comment le projet de loi a été amorcé et comment il a échoué.....</i>	<i>77</i>
§ I. — Sa préparation.....	77
§ II. — Sa discussion.....	80
<i>Section II. — De la tendance économique suivie par le projet.....</i>	<i>84</i>
§ I. — Au Ministère du Commerce.....	84
§ II. — La politique douanière à la Commission des Douanes.....	92
§ III. — Les débats à la Chambre des Députés.....	98
<i>Section III. — Le projet de loi et son accueil.....</i>	<i>106</i>
§ I. — A la Chambre de Commerce.....	106
§ II. — Les nouveaux droits et le coût de la vie.....	108
§ III. — Les protestations agricoles.....	109
§ IV. — La marine marchande et le tarif douanier.....	110
 CHAPITRE V. — La réforme douanière.....	113
<i>Section I. — Les négociations franco-allemandes.....</i>	<i>113</i>
§ I. — Nos relations avec l'Allemagne.....	113
§ II. — La situation douanière en Allemagne et en France.....	114
§ III. — Les négociations franco-allemandes.....	117

§ IV. — L'accord franco-allemand et le Décret du 30 août 1927.....	122
<i>Section II.</i> — Les répercussions du décret du 30 août 1927.....	125
§ I. — La réforme douanière et l'Agriculture.....	125
§ II. — Les protestations des pays étrangers (Etats- Unis).....	127
CHAPITRE VI. — Conclusion.....	132
§ I. — Notre nouvelle Politique douanière.....	132
§ II. — La clause de la Nation la plus favorisée.....	135
§ III. — L'avenir.....	137
BIBLIOGRAPHIE.....	141

